



Planering - ett spel om stadens framtid

En studie om planeringsprocessen, aktörer och medborgarnas effekt på
processen

Planning - The play for the future of our cities

A study about the planning process, its players and the citizens' effects on the process

Elin Madsen

Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Alnarp

Landskapsarkitekturprogrammet

2013-05-28

SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet
Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Författare: Elin Madsen

Titel (Sve): Planering – ett spel om stadens framtid

Titel (Eng): Planning – The play for the future of our cities

Handledare (SLU/extern): Caroline Dahl, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp

Examinator (SLU/extern): Maria Kylin, Område landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i Landskapsplanering

Kurskod: EX0650

Omfattning (hp): 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2013

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Omslagsbild: *Spelet om staden*, illustration: Elin Madsen

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: planeringsprocess, samhällsplanering, medborgarmedverkan, medborgardialog, Älvstaden

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakultet: Landskapsplanering, trädgård- och jordbruksvetenskap
Institution/område: Landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Landskapsarkitekturprogrammet

Sammandrag

Syftet med detta kandidatsarbete är att skapa en förståelse för vilka förutsättningar dagens samhällsplaneringsprocess står inför samt hur den ger uttryck i dagens samhällen. Det är även att undersöka processens aktörer och dess inflytande. Genom en litteraturstudie ges ett historiskt och teoretiskt perspektiv på svensk samhällsplanering. Uppsatsen belyser även vilka aktörerna är i planeringsprocessen samt medborgarnas roll.

Genom en fallstudie studeras området Älvstaden i Göteborg som står inför stora förändringar där man valt att låta medborgarna medverka redan i ett tidigt stadiet av processen i form av en omfattande medborgardialog.

Resultatet av litteraturstudie samt fallstudie visar hur dagens samhällsplanering är ett maktspel mellan offentliga och privata aktörer. Även medborgarna har teoretiskt sett en roll i planeringsprocessen, men i praktiken upplevs denna ofta som begränsad.

Nyckelord: Planeringsprocess, samhällsplanering, medborgardialog, medborgarmedverkan, Älvstaden

Abstract

The purpose of this work is to provide a foundation for understanding today's urban planning process and how it affects society as a whole. It also aims to identify the key stakeholders and their influence in the process. Through an in-depth study it provides a historical and theoretical perspective on Swedish urban planning. This thesis also looks at the citizens' general involvement in the process.

Through a case study a closer look is given of the project Älvstaden in Gothenburg where citizens participation in an early stage has been a key strategy.

The results of the research performed in this thesis show that today's planning process is a complex matter between private and public stakeholders. Although citizens have the right to influence the process in theory, they are rarely given the opportunity in practice.

Keywords: planning process, urban planning, citizen participation, citizen involvement, Älvstaden

Förord

Detta arbete grundar sig i en insikt att vi genom hela landskapsarkitektutbildningen jobbat med relativt fasta former. Vårt mål i både projekt ett och två har varit att komma med slutgiltiga förslag på en plats, stad eller en hel kommun. Vi har genomfört ”planeringsprocesser” som ofta resulterat i en fast gestaltungsform eller struktur. Det var först under vårterminen 2013 i projekt tre då vi jobbade med Ystad kommun som vi introducerades till ett nytt dynamiskt tankesätt. The New Beauty Council introducerade hur de jobbar för en dynamisk process där platser får sin form allteftersom människor tar platsen i anspråk. Detta mynnade ut i ett försök där min grupp försökte skapa dynamiska strategier där medborgarna var stor del i gestaltungsformen och strukturens utfall. Det visade sig vara svårare än vad gruppen trodde och jag fick därmed en insikt av hur viktig kunskapen om hur planeringsprocessen fungerar är, vilka som styr och deltar och hur stor inverkan egentligen dessa medborgare som vi menade på kunde vara med och utveckla Ystad kommun hade. Jag har därför i denna uppsats valt att undersöka planeringsprocessen idag, vilka aktörerna är samt hur stor reell möjlighet medborgarna har att påverka utfallet.

Arbetet med denna uppsats har varit extremt krävande men samtidigt väldigt lärorikt. Jag vill rikta ett stort tack till Caroline Dahl som varit en utomordentlig handledare som bidragit med intressanta diskussioner och lett mig tillbaka till rätt spår när jag fallit in på sidospår. Jag vill även tacka Johan Nilsson som agerat motläsare till mitt arbete genom hela kursen. Till sist vill jag tacka min familj som i ur och skur stått bakom och stöttat mig.



Elin Madsen
Malmö 2013-05-27

Innehållsförteckning

Sammandrag

Abstract

Förord

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Mål och syfte.....	7
1.3 Disposition	7
1.4 Material och metod	7
1.5 Avgränsningar	9
2. Samhällsplaneringens förutsättningar.....	10
2.1 Bakgrund till fysisk planering	11
2.3 Plan- och bygglagen och dess intentioner	14
2.4 Förutsättningar för dagens planering	15
2.5 Aktörerna i dagens planering.....	17
2.6 Aktörer med olika mål och förutsättningar.....	19
2.7 Samhällsplanering ett maktspel	19
2.8 Planeringens utmaningar	21
3. Medborgarnas roll som aktörer i planeringen.....	22
3.1 Vad är medborgarinflytande?	24
3.2 Medborgarnas effekt i planeringen	25
4. Fallstudie – Älvstaden i Göteborg.....	27
4.1 Bakgrund.....	27
4.2 Processen	27
4.3 Medborgardialog i fokus	29
4.4 Politikens betydelse för utfallet	31
4.5 Resultat och lärdom av dialogen	31
5. Diskussion och reflektion.....	33
5.1 Slutsatser	33
5.2 Metoddiskussion och källkritik.....	37
5.3 Vidare forskning	37
5.4 Avslutande reflektion.....	38
6. Referenser.....	39
6.1 Tryckta källor	39
6.2 Elektroniska källor	40

1. Inledning

1.1 Bakgrund

De villkor och förhållningssätt till samhällsplaneringen som formar våra framtida städer har förändrats. Vi lever idag i ett samhälle som är under ständig förändring där vi eftersträvar snabba och effektiva resultat av våra expanderande urbana miljöer. Samhällsplaneringen är ett verktyg för att denna utveckling av framtidens städer ska bli så hållbar som möjligt.

”Under efterkrigstiden vägledades politik och samhällsplanering av en stark vision om folkhemmet. Samhällsbyggandet drevs med tydlighet och kraft av politiker och professionella samhällsplanerare. Så är det inte längre. Den politik som förs idag är i mångt och mycket inriktad på dagsaktuella frågor. De ekonomiska villkoren för den offentliga sektorn har försämrats radikalt, och neddragningar har skett inom många verksamhetsområden – samhällsbyggandet är inget undantag. Flera av de åtaganden som tidigare var offentliga bekostas nu av privata intressen, eller av medborgarna själva. Rollfördelningen mellan privat och offentligt har blivit oklart, utvecklingen styrs i allt högre grad av informella nätverk” (Cars och Strömberg, 2005, s. 206).

Cars och Strömbergs (2005) inledande citat visar med tydlighet att planeringen inte står inför samma förutsättningar som den en gång gjort. Maktrelationen i dagens samhälle har förändrats. Privata och offentliga aktörer utför idag en form av samverkan, vilket för planeringsprojekt framåt. Men vart har medborgarna möjlighet att komma in och påverka i detta maktspel och vilket inflytande har de olika aktörerna i planeringsprocessen?

Man kan likna den fysiska planeringen vid ett spel med en spelplan, pjäser och regler som skapar utgångspunkter för utfallet av spelet. Spelplanen är vår stad, pjäserna är de aktörer som deltar och reglerna är de lagar som styr och ger tillåtelse för hur man får gå tillväga.

Bakgrunden till denna uppsats är att försöka skapa en förståelse för den planeringsprocess som idag är utgångspunkten för hur vi ska utveckla och skapa en hållbar framtid för våra städer. Vi kan ta lärdom av den planering som har varit men faktum är att vi inte kan förutse vilka utslag dagens planering kommer få. Tyvärr finns det inga färdiga recept på hur vi ska planera vår framtid för bästa möjliga resultat.

1.2 Mål och syfte

Syftet med detta kandidatsarbete är att belysa och skapa förståelse för hur dagens samhällsplaneringsprocess formar våra städer. Syftet är även att undersöka vilken effekt medborgarna har som aktörer i planeringsprocessen samt vilka de övriga aktörerna är i dagens samhällsplanering.

Målet med detta arbete har varit att skriva en akademisk uppsats, göra en litteraturstudie samt att utföra en fallstudie som behandlar en medborgardialog i planeringsprocessen. Med hjälp av dessa mål har jag försökt kartlägga och besvara mina frågeställningar.

Mina huvudfrågeställningar har varit:

- Hur fungerar dagens planeringsprocess?
- Vilka är aktörerna i dagens planeringsprocesser?
- Vilken effekt har medborgarna som aktörer i planeringsprocessen?

1.3 Disposition

För att skapa en bättre förståelse för ämnet så finns det ett inledande kapitel som behandlar planeringens utvecklingen samt vilken roll plan- och bygglagen har spelat för hur planeringen idag utförs. Arbetet består huvudsakligen av fyra delar:

- Kap. 2 – Inledning behandlar planeringens utveckling och hur det tillämpas idag, samt vilka aktörer som är aktiva i planeringsprocessen.
- Kap. 3 – Beskriver medborgarnas roll som aktörer i planeringsprocessen samt vilken deras reella möjlighet till inflytande är.
- Kap. 4 – Beskriver fallstudien Älvstaden i Göteborg, ett projekt där stort fokus redan i början av projektet legat på medborgardialog för att ta fram vision och strategier för områdets framtid.
- Kap. 5 – Tillsammans med teoretisk litteraturstudie och studie av fallet Älvstaden knyter jag här samman informationen som behandlats för att kunna resonera och diskutera kring mina frågeställningar.

1.4 Material och metod

Arbetet redovisas som en akademisk uppsats med litteraturstudier och fallstudier där medborgardialog använts i ett tidigt stadiet i planeringsprocessen samt genom två seminarier.

Jag har främst använt mig av kvalitativa insamlingsmetoder i form av litteraturstudie, fallstudier och seminarium. Metoderna bildar tillsammans en triangulering, d.v.s. flera metoder samtidigt vilket har belyst ämnet på olika sätt utifrån olika vinklar (Patel och Davidsson, 2011, s. 107).

1.4.1 Litteraturstudie

Med hjälp av litteratur har jag sökt information om existerade processer och dess resultat. Fokus i uppsatsen ligger på litteraturstudien. Här har jag sökt efter omfattande forskning och litteratur som visar på en helhetssyn av vår samhällsplanering och vilka aktörerna är i den. I ett nästa skede tittade jag närmare på litteratur kring medborgarnas roll som aktörer i planeringsprocessen.

Patel och Davidson skriver; ”Genom att bara välja vissa fakta, kan vi åstadkomma en skevhet i materialet och därigenom skapa en falsk bild av en händelse eller ett skeende” (2011, s. 69). För att skapa en mångfald bland mina källor har jag använt mig av både teoretiska källor av experter inom ämnet såväl som dokumentation från regering och kommun.

Sökord i min litteraturstudie har exempelvis varit: Samhällsplanering, planprocess, medborgardeltagande, inflytande, stadsutveckling, dynamic planning, public and private stakeholders, participation, urban planning. Med hjälp av dessa sökord har jag hittat en mängd vetenskaplig litteratur som varit till stor hjälp i mitt arbete.

1.4.2 Seminarier inklusive öppen diskussion

Med hjälp av två stycken seminarier har jag fått inspiration, information och kunskap som varit användbart i mitt arbete. De seminarier som jag har deltagit på är en föreläsning av Ewa Westmark från Gehls arkitekter den 19:e april på landskapsarkitekturdagen på Alnarp samt seminariet ”Till [rätta] lägga” den 26:e april i Göteborg.

Ewa Westmark:

Temat för årets landskapsarkitekturdag var *instant landscapes*. Med årets tema behandlades genom föreläsningar de snabba förändringar som våra samhällen idag genomgår. Seminariet hade som utgångspunkt att ”landskapsprojektering är ofta tidskrävande. Själva anläggandet av nya landskap tar tid. Den politiska planeringsprocessen (med sammanställandet av miljökonsekvensbeskrivningar samrådsmöten m.m.) tar tid” (Landskapsarkitekturdagen, *Instant landscapes* [online], 2013-05-10). Föreläsningen hade stort fokus på temporära lösningar som en strategi i dagens städer. Westmark lade ett stort fokus på hur dessa temporära/tillfälliga aktionerna då man tar stadsrummen i beaktning är ett sätt för medborgarna att delta och ett tillfälle att skapa attraktivitet på olika platser i staden. Vår planering kräver ofta långtidsperspektiv och strategier. Pilotprojekt kan ses som ett komplement och göra medborgarna förberedda på vad som komma skall.

Till [rätta] lägga:

Seminariedag i Göteborg då akademien för landskapsarkitektur presenterade seminariestafetten landet runt om landskapsarkitektur. Dagen behandlade det arbete mot en långsiktig hållbar planering som Göteborgs stad jobbar med. Representer från Göteborgs kommun, ideella föreningar såsom Stadsjord samt det internationella arkitektkontoret West8 deltog under seminariet. Alla presentationer hade en gemensam nämnare, nämligen att med olika verktyg och tillvägagångssätt sträva efter en långsiktigt hållbar utveckling för framtidens Göteborg. Pilotprojekt och temporära

projekt behandlades som ett verktyg för att skapa en användning av området som står inför framtida utveckling.

1.4.3 Fallstudie

Jag har i detta arbete valt att göra en fallstudie om projektet Älvstaden där en medborgardialog varit ett viktigt verktyg för att skapa en vision och strategier för den framtida utvecklingen av området. Jag har valt att göra fallstudien då det är ett effektivt sätt att studera processer och förändringar (Patel och Davidson, 2011, s. 56). Genom fallstudien har jag tagit lärdom och hämtat inspiration som jag försökt koppla till den litteraturstudie som jag gjort. För mig har fallstudien varit ett försök att hitta ett representativt aktuellt projekt där medborgardeltagande stått i fokus och fått effekt på resultatet. För att få en bredd på fallstudien har jag försökt samla information med olika karaktär, detta för att kunna ge en så utförlig bild av projektet Älvstaden som möjligt (Patel och Davidsson, 2011, s. 57). Därför har jag gjort datainsamling av bland annat intervjuer, dokumentationer, följeforskning och filmer som har utförts under projektets gång.

Älvstaden

Utvecklingsprojekt av Älvstaden i centrala Göteborg utmed älven. Detta är ett område som står inför stora förändringar och har som mål att omvandlas till en levande och attraktiv innerstad. Vid framtagande av vision och strategier har det under ett år genomförts ett omfattande dialog- och idéarbete för hur en framtida utveckling med ska se ut hjälp av medborgare i Göteborgs stad.

1.5 Avgränsningar

Ämnet som behandlas i denna uppsats är brett och kan därför studeras utifrån en mängd olika infallsvinklar. Jag har valt att ge en kort introduktion till planeringens historia med plan- och bygglagen i fokus. Jag har enbart tittat på plan- och bygglagen, trots att det finns flera andra lagar som påverkar den fysiska utvecklingen. Likaså har jag valt att utgå från de krav som plan- och bygglagen hänvisar till gällande medborgardeltagande, även här finns det andra lagar som nämner medborgardeltagande, såsom väglagen, järnvägslagen samt miljöbalken.

Målet är att försöka ge en översikt till några av de faktorer och händelser som har haft betydelse i utvecklingen. Jag kommer ge en generell och övergripande bild av planeringsprocessen och dess aktörer.

2. Samhällsplaneringens förutsättningar

Denna del syftar till att försöka skapa en förståelse för vilka förutsättningar stadsplaneringen står inför samt hur dess historiska utveckling sett ut. Även aktörerna i planeringsprocessen behandlas, detta för att se hur dagens komplexa planeringsprocess fungerar och för att försöka finna svar på frågan; vem det är som deltar och påverkar i spelet om staden?

Inledningsvis kan man fråga sig om planering är självklar för alla i dagens samhälle? Vi lever idag i ett samhälle där det ständigt pågår politiska processer som på olika sätt påverkar vår vardag. Ofta märker vi inte av de beslut som tas, men så plötsligt en dag har gatan du brukar köra på till jobb blivit en gågata. Det som har hänt är att stadsplaneringen har lämnat ett avtryck i staden. Planering pågår helt enkelt ständigt omkring oss och ger sitt uttryck i staden i olika form (Granberg, 2005, s. 138).

Vi påverkas av det som planeras men även av det som inte planeras. Planering handlar om hur samhället och våra städer byggs ut; ”var bostäder, arbetsplatser och affärer placeras. Det handlar om hur vägar, järnvägar och fiberoptiska kablar dras. Det handlar också om hur skolor, daghem och fritidshem utformas.” (Forsberg, 2005, s. 8). Med detta visar Forsberg tydligt hur komplex och storskalig planeringen är och hur den idag berör väldigt många delar i våra vardagsliv. Planering är inte alltid självklar, men den finns där oavsett om vi är medvetna om den eller inte. Det är ett faktum att våra samhällen blir allt mer komplicerade. Vi blir fler människor som samlas och koncentreras i de urbana miljöerna. ”Ju finmaskigare nätverk vi verkar inom, desto mer angeläget blir det att planera för verksamheters fysiska utrymmesbehov och människors sociala vård- och omsorgsbehov. Planeringen griper in allt fler delar av livet” (Forsberg, 2005, s. 8).

De uppdrag som dagens samhällsplanerare står inför skiljer sig från den planering som lärdes ut för 40 år sedan. Dagens uppdrag som planeraren tampas med skiljer sig på så sätt att de idag och i framtiden är mer oklara i sina konturer. Det kommer krävas mycket olika kompetens vid planering av våra städer. Planeringsprocessen kommer då bli ett allt viktigare verktyg för att samordna dessa kompetenser till en helhet (Forsberg, 2005, s. 6). Forsberg sammanfattar samhällsplaneringskompetensen på följande sätt: ”Att kunna, att reflektera och att utföra” (Forsberg, 2005, s. 7).

Under sekelskiftet mellan 1900-talet och 2000-talet har den svenska samhällsplaneringen gått igenom stora förändringar. Gösta Blücher och Göran Graninger menar på att synen på planering genomgått flera byten av tankemönster och förebilder. ”Det har talats om planering som fysisk design, planering som rationell beslutsprocess, planering som kommunikation och att planering efter modernismen utvecklats mot planering för sociala konflikter eller ett direkt avståndstagande till planering” (Blücher och Graninger, 2006, s. 195). De visar på att liksom samhällets utveckling har planeringen ändrat skepnad och uttryck. Planeringens form speglar den samtid den tillämpats i.

Även Cars och Thune Hedström (2006, s. 157) skriver i sin artikel *Nya villkor för den kommunala planeringen* som är en del i antologin *Planering med nya förutsättningar* om hur samhället har förändrats under de senaste decennierna. De menar att nya strukturella

förändringar, såsom globalisering, förändrat näringsliv, ekonomiska och sociala förändring i våra samhällen resulterat i nya förutsättningar för samhällsplaneringen (2006, s. 157). Enligt Cars och Thune Hedström finns det bland annat en debatt idag som menar på att denna utveckling inneburit att den kommunala samhällsplaneringen förlorat inflytande och är på väg att marginaliseras. Denna debatt är något som Cars och Thune Hedström inte delar sin uppfattning om. De skriver istället att ”förändringar i omvärlden inte på något sätt gjort samhällsplaneringen mindre angelägen – snarare tvärtom. Men en förutsättning för kraftfullare kommunal samhällsplanering är att vi omprövar och omdefinierar såväl rollen som samhällsplanerare som de planeringsrutiner vi traditionellt förlitat oss på” (Cars och Thune Hedström 2006, s. 157). Med detta visar de tydligt på precis som Forsberg (2005) att planerarnas förutsättningar har förändrats och att vi idag står inför nya utmaningar i vår samhällsplanering.

2.1 Bakgrund till fysisk planering

Avsnittet som följer nedan visar på den fysiska planeringens utveckling. Detta är något som Jan Nyström och Lennart Tonell menar är otroligt viktigt för att skapa en förståelse varför planeringen ger de uttryck i samhället som den idag gör. De menar att det är viktigt att förstå hur vår historia har skapat förutsättningar för dagens planeringsprocess (Nyström & Tonell, 2012, s. 149).

År 1874 infördes den första riktiga planlagstiftningen i Sverige. Byggnadsstadgan hade som huvudsyfte att motverka risker för brand samt att underlätta bekämpandet av bränder. Stadgan innefattade även krav på öppenhet med bland annat öppna torg, bredare gator, reglerad hushöjd samt en systematisk uppdelning av trädplanteringar. Kraven syftade på att bidra till samt öka brandsäkerheten och förhållandena i staden (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08).

I slutet av 1800-talet började industrialiseringen ta fart i Sverige vilket resulterade i en ökad inflyttning av landsbygdsbefolkningen till städerna. Behovet av en ny stadsplanering blev än mer aktuellt då man började utveckla och bygga järnvägar i Sverige. Byggnadsstadgan från 1874 började bli otillräcklig. Det saknades medel att tvinga fram ett byggande enligt de planer som utfärdades. De privata markägarna hade stor makt och kunde genomföra egna förslag som stred mot planerna då staden saknade resurser att lösa in marken. Likaså blev den snabba befolkningstillväxten en faktor som innebar att markspekulation blev en lönsam affär utanför själva planområdet (Nyström & Tonell, 2012, s. 150). Det krävdes alltså en ny lag för planeringen av våra städer. Denna nya lag vilken skapade bättre förutsättningar kom med 1907 års stadsplanelag, vilken skapade möjligheterna att ur samhällets synpunkt förhindra en oönskad stadsutveckling (Nyström & Tonell, 2012, s. 150). Planerna fick nu även det rättsliga stöd som tidigare saknats. Den byggnadsstadga som tillämpats fortsatte att gälla. Kommunerna fick nu både rätt och skyldighet att lösa in mark som skulle användas till gatumark och mark för allmänna platser. Fastställande av stadsplanerna skedde av kungen eller regeringen. Kungen fick dock inte avvika från planen utan kommunens medgivande. Detta är ursprunget till det vi idag kallar för det kommunala planmonopolet (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08).

Man började under mellankrigstiden diskutera att generalplanen skulle bli ett obligatoriskt underlag för den översiktliga planeringen. Det framfördes även förslag

på att regionplanering skulle vara en del av stadsplaneringen. Det saknades dock både en generalplan och regionplan som styrinstrument i den reformering av stadsplaneringen som infördes år 1931, alltså var det fortfarande bara en enda plan som var obligatorisk (Nyström & Tonell, 2012, s. 156). Den reformering som gjordes av stadsplaneringen år 1931 innebar att man mer detaljerat kunde styra hur byggnadskvarter, gator och allmän platsmark skulle användas (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08).

Det var först efter andra världskriget som Sverige var moget för en genomgripande förändring av den svenska planlagstiftningen (Nyström & Tonell, 2012, s. 164). Med byggnadslagen som infördes år 1947 kom stora förändringar i förhållandet mellan samhällets och den enskilda markägarens rättigheter. Detta innebar bland annat att kommunerna kunde bestämma vart och när planerna skulle upprättas samt vad de skulle innehålla. Avsikten med detta var att se till att kommunerna kunde styra nya bostäder till mer lämpade platser. Med den nya byggnadslagen stärktes det kommunala planmonopolet än mer (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08). I den nya byggnadsstadgan skulle generalplanen användas som verktyg för att styra markens användning för olika ändamål. Generalplanen var dock fortfarande inte obligatorisk vilket innebar att den inte hade någon rättslig verkan (Nyström & Tonell, 2012, s. 164). Den nya byggstadgan som inrättades år 1960 innebar att ansvaret att upprätta byggnadsplaner flyttades från markägare/byggherren till kommunerna. Genom den nya stadgan infördes i praktiken ett mer fullständigt kommunalt planmonopol (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08).

Under 1960- och 70-talet hade planeraren en roll i planeringsarbetet som den som besatt all den kunskap som behövdes för att uppnå en fulländad plan. Planeraren tolkade själv de behov som fanns och den hade som uppgift att väga och utvärdera de intressekonflikter som fanns utifrån objektiva kriterier. Planerarens roll ser idag annorlunda ut. Idag fungerar planeraren istället som en medlare mellan de parter som deltar i planeringen med olika intressen. Planeraren har även som uppgift idag att finna kompromisslösningar som accepteras av de deltagande aktörerna (Nyström & Tonell, 2012, s. 322).

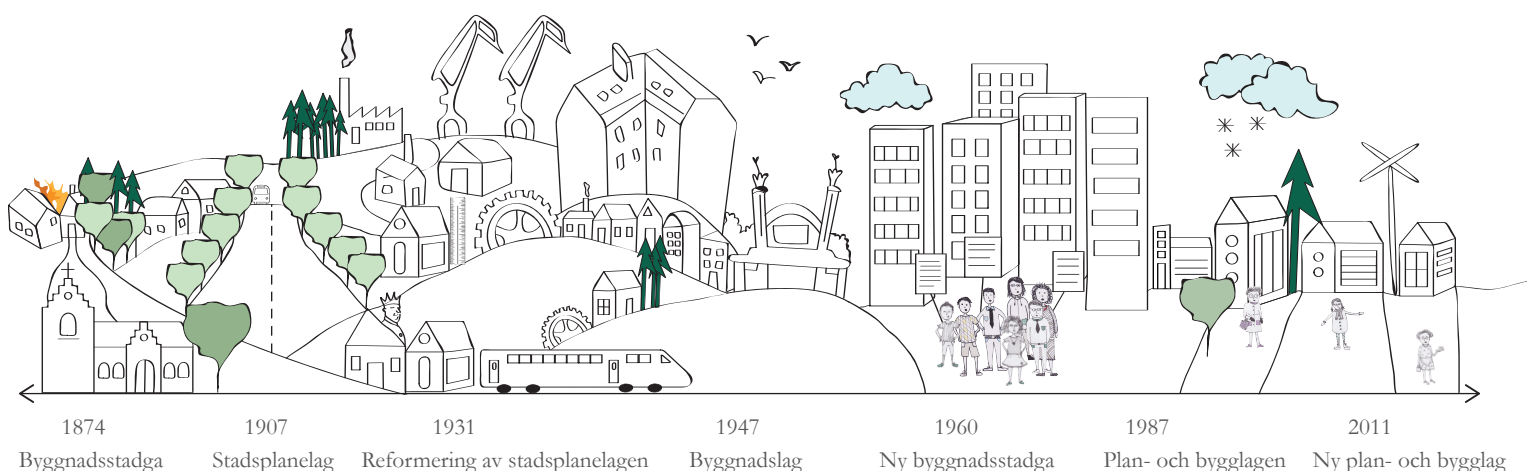
Det var först på 60-talet som det började växa fram ett motstånd mot den traditionella planeringen som styrde utvecklingen. Man började nu ifrågasätta uppifrånstyrningen och strävade istället mot en process som skulle kännetecknas av ett större medborgarinflytande. Frågan gällande avvägningen av allmän- och särintressen kom att bli en viktig uppgift för den demokratiska planeringen. Denna tid präglades av en demokratisk planering, då medborgarnas rätt att delta i planeringen blev mer accepterad (Tonell, 2005, s. 319). De tidigare tysta medborgarna började alltså nu sluta sig samman i aktionsgrupper och byalag för att tillsammans göra sin röst hörd. Protester och kritik från medborgarna riktade sig mot stadskärnornas omvandling, infrastrukturens inverkan på existerande bebyggelse och de storskaliga miljonprogram som börjat genomföras. Medborgarna började ifrågasätta planeringsprocessen som de upplevdes vara sluten, svåråtkomlig för insyn och där påverkan av medborgarna inte existerade (Henecke och Khan, 2002, s. 7).

Efter nästan 20 års utredning infördes Plan- och bygglagen. Ett av dess huvudsyfte var att konflikter om markanvändning skulle lösas i demokratiska former. Målet med

den nya lagen var alltså en demokratisering av den fysiska planeringsprocessen samt att kraven på medborgarinflytande började ställas (Henecke och Khan, 2002, s. 6). Med den nya plan- och bygglagen lagstodgades även medborgerlig rätt till insyn och inflytande i planeringen olika skeden (Stenberg, 2013, [online], s. 23).

Vid införande av Plan- och bygglagen år 1987 ersattes bygglagen, byggstadgan och lagen om följder och ingripande mot olovligt byggande av den nya plan- och bygglagen. Lagen omfattade nya lagar och regler för hushållning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Plan- och bygglagen inriktade sig på planeringsprocessen där byggandet och förändring av mark- och vattenanvändningens många intressen ska samordnas och konflikter lösas i ett tidigt skede. Med den nya plan- och bygglagen skedde en decentralisering som innebar att ansvarsfördelningen förtydligades mellan stat, kommun och övriga parter. De tidigare planinstrumenten kom nu att ersättas av översiktsplan och detaljplan. (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08). År 2011 inrättades de nya bestämmelserna i plan- och bygglagen, vilka ersatte den tidigare plan- och bygglagen. Dessa innebär i stora drag att man ska ta hänsyn till både miljö- och klimataspekter när man planerar och bygger (Boverket, *Lagens utveckling*, [online], 2013-05-08). Fördelningen av roller i den nya plan- och bygglagen mellan staten och kommunen är oförändrad (Nyström & Tonell, 2012, s. 166).

Vi kan alltså härleda planeringen långt tillbaka i tiden. Under de senaste 100 åren har det skett stora reformer kring hur planering ska utföras. Planeringens förutsättningar har förändrats i takt med att stadgar och lagar reformerats och utvecklats till de bestämmelser som vi idag tillämpar. Man kan även se hur medborgarnas rätt till inflytande och möjlighet att påverka utvecklats under 1900-talet. Plan- och bygglagen har kommit att ha en stor betydelse för hur vår planering utformats och hur medborgarna rättsligt fått möjlighet att aktivt delta i planeringsprocessen om utvecklingen av våra städer. Det följer därför här ett avsnitt om plan- och bygglagen och dess betydelse samt intentioner.



Figur 1, *Lagens utveckling* (Illustration Elin Madsen).

2.3 Plan- och bygglagen och dess intentioner

Plan- och bygglagen har haft en stor betydelse för utvecklingen av planeringen i våra samhällen. Det var genom Plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL) som kommunerna fick ett större ansvar för den lokala miljön samt för hushållning av naturresurser. Reglering av mark- och vattenanvändning och bebyggelsemiljöns utformning sker med hjälp av plan- och bygglagens rättsverkande genom detaljplan och områdesbestämmelser (Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, [online], 2013-05-08). Med plan- och bygglagen har ansvaret decentraliserades för planläggning och lokal miljö till kommunerna. Från den tidigare centraliserade planeringsstyrning av länsstyrelsen som tonades ner betydligt, ligger tyngdpunkten för länsstyrelsen idag istället vid samrådet. Länsstyrelsens roll i planeringen vid införandet av PBL har blivit att ge råd och information i syfte att kunna utföra en god planering med goda bebyggelsemiljöer som möjligt (Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, s. 38, [online], 2013-05-08).

En viktig grundsten i Plan- och bygglagstiftningen är möjligheten till insyn och inflytande. Plan- och bygglagen har haft och har en stor betydelse då det finns särskilda formaliserade beslutsprocesser som garanterar medborgarinflytande. Enligt PBL är det bland annat ett mål att alla som berörs ska garanteras ett inflytande vid upprättande av nya planer, planeringsarbete ska även präglas av öppenhet och insyn. Det finns även krav i lagstiftningen om att det ska finnas en balans mellan allmänna och enskilda intressen (SOU:2005:77, [online], s. 180). Många planerare menar enligt Nilsson (2001, s. 119) att plan- och bygglagen ger dem just detta stöd, att kunna arbeta med både medborgarmedverkan och mot en hållbar planering när politikerna inte ger det stöd som de borde.

Tanken med Plan- och bygglagen enligt Cars och Thune Hedström är att den ska kunna liknas en sekvens av aktiviteter som följer i en logisk ordning.

På följande sätt menar de att det är tänkt att planeringsprocessen enligt Plan- och bygglagen ska gå till (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 161).

Planeringsprocessen såsom tänkt:

1. Idé
2. Programarbete
3. Planarbete
4. Utställning/samråd
5. Antagande
6. Genomförande

(Cars och Thune Hedström, 2006, s. 161)

Cars och Thune Hedström menar att denna idealbild av hur planeringsprocessen går till och ska fungera är förknippad med problem och inte alls går att återkopplas med verkligheten. De menar att det är främst i två avseende som verkligheten ser annorlunda ut, jämfört med de föreställningar på vilka planlagstiftningen bygger.

Dessa två är privata initiativ och villkorad avtal (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 162).

Planeringsprocessen i praktiken:

- | | | |
|-----------------------|---|-------------------|
| 1. Idé | ← | Privata initiativ |
| 2. Programarbete | | |
| 3. Planarbete | ← | Villkorade avtal |
| 4. Utställning/samråd | | |
| 5. Antagande | | |
| 6. Genomförande | | |

(Cars och Thune Hedström, 2006, s. 162)

Enlig Cars och Thune Hedström har det skett en stor förändring gällande idégenererande och initiativtagandet av vår planering. De menar att mycket av efterkrigstidens samhällsbyggande hade sin grund i de offentliga initiativen. Idag är det främst från privata aktörer som genererar idéerna och initiativen. Cars och Thune Hedström påstår att; "Vare sig det handlar om en externetablering av handel, kontorsbebyggelse, en ny idrottsarena, eller nya bostäder är det idag snarare en regel än ett undantag att privata aktörer står bakom idén och initiativet" (Cars och Thune Hedström 2006, s. 162). Detta har alltså skapat nya förutsättningar för den planering som utförs idag.

2.4 Förutsättningar för dagens planering

Cars och Thune Hedström visar tydligt på det faktum att initiativet till ett projekt flyttats från den offentliga sektorn till den privata. Detta kan även förklara den andra förändringen i planeringsprocessen som syns i figuren ovan, nämligen förekomsten av villkorade avtal/överenskommelser. De privata aktörerna har ett stort intresse och en hög ambition om att deras projektidé ska bli verklighet. De privata aktörerna har en hög ambition att realisera sin projektidé och är väl medvetna om att ett genomförande kräver acceptans i form av detaljplan som antas av kommunen (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 162).

Cars och Thune Hedström lyfter fram problematiken med en alltför tidig förhandlingsöverenskommelse i planeringsprocessen. De menar att "denna typ av avtal eller överenskommelser är olyckliga av flera skäl. Det handlar om såväl krav på effektivitet och bevakande av allmänna intressen som om krav på insyn och medverkan i den demokratiska processen" (Cars och Thune Hedström 2006, s. 163).

"En väl genomtänkt och strukturerad planeringsprocess utmärks av sin kreativa karaktär. Det handlar om att i processens olika skeden kunna väga olika intressen som står på spel" (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 163). De menar att den kreativa utmaningen handlar om att inte se planeringen som ett nollsummespel, där det handlar om antingen eller och där det finns en vinnare och förlorare. Cars och Thune Hedström menar på att utmaningen är att i planeringen formulera lösningar

där de berörda parternas grundläggande intressen tillgodoses (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 163).

Det är viktigt att förstå vilka förutsättningar kreativitet och värdeskapande kan utveckla. En förutsättning som Cars och Thune Hedström nämner är när de berörda parterna kan "förmås att lämna sina intagna positioner och istället artikulera sina grundläggande intressen" (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 164). För att lyckas med detta måste man skapa ett förtroendefullt samarbete mellan aktörerna i processen. Cars och Thune Hedström menar att man i planeringsprocessen måste ha olika forum där parterna genom informella former kan etablera ett samtal. Samtalet har två avgörande normer, förståelse och kunskap. Istället för att aktörerna i processen betraktar varandra som motståndare finns skäl att betrakta dem som medspelare. I en process där man agerar som medspelare skapas en god grund för samtal där man lyssnar, visar respekt och har förståelse för varandra (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 164). Det andra nyckelordet enligt Cars och Thune Hedström är kunskap. De menar att konflikter i planeringsprocessen ofta handlar om att man inte har samma uppfattning om eventuella konsekvenser som en åtgärd kan få. De påstår att "Om planeringen inordnat det förtroendefulla samtalet som den del i planeringsprocessen finns betydligt bättre förutsättningar att lösa denna typ av konflikter som annars ofta tenderar att hamna i återvändsgränder" (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 165). Med detta visar Cars och Thune Hedström på att vi måste sluta försvara våra positioner och istället tillsammans överväga hur man kan få bästa möjliga kunskap.

I den planering som utförs idag har generellt sätt den som tar initiativet ett övertag i förhållande till övriga aktörer i processen. Cars och Thune Hedström visar på två tydliga fördelar som dessa har; större möjlighet till förberedelse samt möjligheten att agera taktiskt. Genom intervjuer med svenska politiker och tjänstemän inom samhällsbyggnadsområdet som Cars och Thune Hedström gjort var det vanligaste svaret på frågan; vad är det mest problematiska med förhandlingar med privata aktörer om samhällsbyggandet? Svaren som de fick var bland annat; "Vi blev tagna på sängen", "det fanns ingen tid att ordentligt tänka igenom förslaget", "vi var och förblev ett steg efter" (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 165).

Alltså har initiativtagandet för projekt i dagens planering en stor betydelse för utfallet. Enligt den redogörelse som Cars och Thune Hedström visar på har detta initiativet i hög grad gått kommunerna ur händer. Enligt Cars och Thune Hedström är detta djupt olyckligt, då kommunerna låter privata aktörer styra projekten avsäger de sig i realiteten möjligheten att jobba mot ett långsiktig hållbart samhällsbyggande. Cars och Thune Hedström är rörande överens om att; "Kommunerna måste återerövra initiativet över samhällsbyggandet (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 166)

Här följer en kort studie gällande planeringstänkande och hur dess utveckling ser ut i Sverige under tre årtionden av Granberg och von Sydow:

- **Planeringsteorier:** från rationell planering till förhandling och kommunikation (från objektiv vetenskap till dialog och förhandling) eller alternativt, från rätta linjer in i framtiden till the science of muddling through.
- **Kommunerna:** från enkla serviceproducenter till komplexa professionaliserade multiorganisationer (från lekmannastyrd förvaltning till management).
- **Politiker:** från lekmän till politiska entreprenörer.
- **Planerare:** från sociala ingenjörer till kommunicerande mäklare.
- **Medborgarna:** från en tämligen homogen grupp av passiva informationsmottagare till en heterogen samling brukare (från kollektiv till individ).
- **Planering:** från storskalig, nationella och offentliga infrastrukturprojekt till lokala och regionala projekt med deltagande av flera aktörer: från samhällsbygge till samhällsunderhåll. Samtidigt förskjuts fokus från plan till process.

(Granberg och von Sydow 1998, s.61 se Nyström & Tonell, 2012, s. 144)

2.5 Aktörerna i dagens planering

“Vem bestämmer egentligen över städernas utveckling? Många av oss har säkert stått undrande inför situationer där en välbekant livsmiljö fått ge vika för olika former av ingrepp och förändringar. Sammanhangen kan synas otydliga och helheten svår att överblicka. Vem äger staden? Vem har makten? Resurserna?”(Frank, 2005, s. 5)

Med dessa starka ord inleder Gun Frank (2005) boken *spelet om staden*. Tyngden i dessa ord och dess innebörd bildar meningar som sätter igång en tankeprocess. Frank (2005, s. 5) ser boken som en utgångspunkt där staden ses som en spelplats, med ett stort antal aktörer som representerar olika åsikter, lojaliteter och intressen. Frank skriver ”Politiker och ekonomiska makthavare, beslutsfattare, byggherrar, planerare, medborgare och debattörer, alla har de en roll i den process som styr stadsutvecklingen” (Frank, 2005, s. 5). Detta visar på att staden inte enbart bestäms av en aktör utan det är många som ska ha sitt finger med i spelet om staden. Av de aktörer Frank nämner tillhör majoriteten det övre politiska skiktet, medan minoriteten är de som lever i och använder staden.

Brita Hermelin menar på att ”Samhällsplanering är strategier och aktiviteter formulerade och utövade av aktörer inom den offentliga sektorn (eller i samarbete med, alternativt på uppdrag av, dessa) som syftar till att styra utvecklingen av samhället i önskad riktning” (Hermelin, 2005, s. 307). Enligt Hermelin utövas samhällsplaneringen även av de offentliga tjänstemännen och politikerna. I ett demokratiskt system såsom det vi har i Sverige sker planeringen indirekt eller direkt i

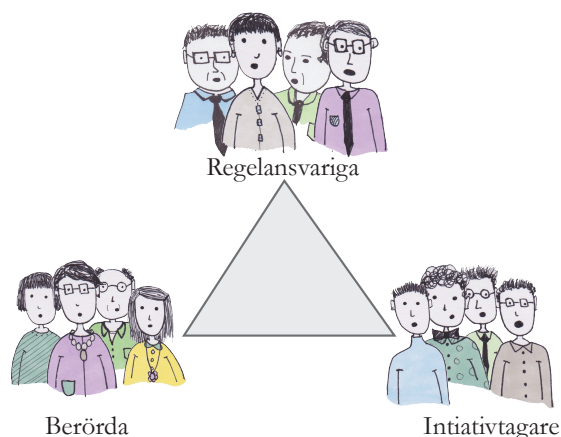
medverkan av medborgarna (Hermelin, 2005, s. 307). De som enligt Hermelin är huvudaktörerna i samhällsplaneringsfrågor är den offentliga sektorn. Självklart finns det representanter från det privata näringslivet med i samhällsplaneringen och vid arbete av planeringsdokument, men Hermelin menar att det inte är dessa som tar de övergripande och generella initiativen i planeringsprocessen (Hermelin, 2005, s. 308).

Aktörerna i samhällsplaneringen kan sammanfattas i tre kategorier:

- **Regelansvariga:** Dessa aktörer består av politiker och tjänstemän vilka har i uppgift att beställa, utarbeta och ta ställning till förslag om planer för nytt byggande. Till deras uppgift tillhör även att se till att andra aktörer följer de regler som gäller och att målet som eftersträvas alltid är mot de hållbara samhällsmål som finns.
- **Initiativtagare:** Aktörerna består av företag, institutioner och personer som tar initiativ till nya projekt. Initiativtagarna utgörs främst av privata aktörer. I deras uppgift hör även att köpa mark, finansiering samt att ordna byggtillstånd och anlita entreprenörer och projektörer.
- **Berörda:** Dessa aktörer består av hushåll, offentliga organ, privata organisationer och företag vilka påverkas av den förändring som sker vid framtagna av nya planer. De berörda har rättigheter enligt plan- och bygglagen att delta i planeringsprocessen.

(NE, Samhällsplanering, [online], 2013-04-23)

Enligt Khakee har antalet aktörer i planeringsprocessen ökat. Detta innefattar privata såväl som de offentliga aktörerna. Han menar att begreppet planeringsaktörer fått en ny innebörd, det är inte bara fackmän utan även politiker, privata entreprenörer och förespråkare för olika folkrörelser. Khakee menar på att i princip alla som tar initiativ i planeringsprocessen kan räknas som aktörer i planeringen (Khakee, 2000, s. 146).



Figur 2, Fördelningen av aktörer inspiration Fog et al. 1992 (Illustration Elin Madsen).

2.6 Aktörer med olika mål och förutsättningar

Nyström och Tonell (2012) menar att ”planering är ett uttryck för maktutövning från samhällets sida. På så sätt kan planering aldrig beskrivas som objektiv” (Nyström & Tonell, 2012, s. 143). Det är viktigt att vara medveten om att aktörerna i planeringsprocessen har skilda intressen att tillvarata. Planering handlar enligt Nyström och Tonell om att bidra till en kompromiss mellan dessa intressen eller att ta ställning för något specifik parts intresse (Nyström & Tonell, 2012, s. 143).

”Planeraren kan liknas vid en hantverkare som i sin verktygslåda har olika redskap för att bedöma intryck från omvärlden. Någon har med sig måttband och miniräknare, andra bär på skissblock och akvarellfärg” (Nyström & Tonell, 2012, s. 107). Med detta visar Nyström och Tonell att förutsättningarna för planerarna är väldigt olika. Detta kan även kopplas till övriga aktörer som är aktiva i planeringsprocessen. Med olika bakgrund, kunskap och intressen att tillvarata blir även förutsättningarna och resultatet i processen olika. Här har planeraren en viktig roll, nämligen att föra samman dessa intressen till en kompromiss, liksom att tillgodose önskemål från en bestämd uppdragsgivare (Nyström & Tonell, 2012, s. 109).

Som nämnts tidigare försvagades den offentliga sektorn i slutet av 1980-talet medan de privata aktörerna blev mer aktiva och starka i planeringsfrågor. I flera stora projekt från denna period anklagades den offentliga sektorn för att ha bedrivit en förhandling med exploatörer och genomfört avtal innan den formella planprocessen genomförts. Begreppen förhandlingsplanering och offentlig-privat-samverkan (OPS) myntades under denna period. Nyström och Tonell (2012, s. 116) menar att det juridiskt inte begicks några fel med denna förhandlingsplanering, då avtalen hade som förbehåll att den efterföljande detaljplanen fullföljdes. Det som kan ifrågasättas menar de är om det är etiskt lämpligt med ett sådant handlande. Riskerna med förhandlingsplanering kan vara att de förtroendevalda och allmänhetens reella möjlighet att påverka med sitt inflytande försvagas. Då det redan finns ett avtal innan detaljplan behandlas i samråd och i politiska nämnder försvåras möjligheterna att påverka avsevärt. Det som driver dessa processer är en ekonomisk fråga. Eventuella förslag på förändring skulle innebära ekonomiska konsekvenser, vilket minskat viljan att genomföra projektet hos avtalsparterna. Enligt Nyström och Tonell (2012, s. 117) innebär detta en konflikt som föreligger mellan kraven på effektivitet och demokratiskt inflytande i planeringen.

2.7 Samhällsplanering ett maktspel

Som avsnittet ovan behandlar, har aktörerna som deltar i planeringsprocessen olika förutsättningar och inflytande över processen. Grunden till detta kanske ligger i den politik och det maktspel som utspelar sig i dagens planeringsprocess? Nedan följer därför ett avsnitt som behandlar det maktspel som sker i dagens samhällsplanering.

”Begreppet makt är omhuldat i forskningssammanhang. En av de mest vedertagna definitionerna på makt är att genom påverkan förmå någon göra något denna inte hade utfört utan denna påverkan” (Cars, 1992, s. 34).

Hermelin (2005, s. 314) listar ett antal verktyg som påverkar vår planering. Dessa är lagar, bestämmelser, ekonomiska resurser och argumentation. Hon menar även att den makt som krävs för att driva planeringen har samband med tillgång till olika resurser, dessa är:

- Materiella och finansiella resurser,
- Resurser man får del av genom nätverk man är delaktig i,
- Resurser genom formella institutioner,
- Maktbefogenheter genom juridisk reglering och förordningar (Hermelin, 2005, s. 314).

Gällande de materiella och finansiella resurserna är vi medvetna om att den offentliga sektorn sedan ett antal år tillbaka är i ekonomisk kris. Vilket är kontentan av att intäkter minskat och kostnader ökat. Här har den privata medfinansieringen och det privata intresset i samhällsplaneringen fått fäste. Den offentliga sektorn är beroende av finansiering från de privata aktörerna för att kunna genomföra de planeringsmål och planeringsambitioner staden har. Likaså har privatisering av offentliga verksamheter såsom dagis, vård och omsorg fått konsekvenser på så sätt att den offentliga sektorns materiella tillgångar minskar (Hermelin, 2005, s. 314).

”För att planering skall kunna ge något resultat krävs det en maktutövning. Frågan är vem/vilka som har makten och på vilket sätt den utövas” (Tonell, 2005, s. 317). Vi vet idag att den formella makten tillhör kommunerna med PBL, men Tonell ställer sig frågande till hur det är i verkligheten. Enligt Cars och Thune Hedström (2006) har denna makt glidit kommunerna ur händerna och tillfaller idag många gånger istället de privata aktörerna.

Men det är ju så att kommunen har den formella politiska makten i den fysiska planeringen genom de beslut som tas i nämnd/styrelse och fullmäktige. De flesta medborgarna uppfattar dock denna makt väldigt otydlig. Tonell gör en liknelse av makter; ”Makten kan liknas vid en vattenfylld ballong eller en amöba d.v.s. objekt med föränderlig och obestämd form” (Tonell, 2005, s. 323).

Med den representativa demokratimodellen vi har idag kan vi då vi är missnöjda rösta på andra politiker till nästa val. Det finns en fara med denna typ av handlande, nämligen att samhällskritiken ofta uteblir genom att man inte får svar. Det uppstår en meningsstrid. Vem skall svara? (Tonell, 2005, s. 323). Politiker/beslutsfattare har alltså en väldigt stor betydelse i den fysiska planeringen. Tonell menar på att om viljan hos politikerna finns för ett projekt så finns även resurserna. På ett snabbt och effektivt sätt väljs då strategier ut för att underlätta projektets genomförande. Ofta görs utredningar när besluten/överenskommelser redan är tagna, d.v.s. möjligheten att påverka dessa projekt blir väldigt svåra och enligt Tonell uppfattas de som protesterar mot projektet som nejsägare eller t.o.m. bakåtsträvare (Tonell, 2005, s. 334).

En annan aspekt som påverkar utfallet av den planering som bedrivs är enligt Nyström och Tonell att; ”Mycket sällan har planeraren möjlighet att välja vilka uppdrag han eller hon ska utföra. Planering är ett resultat av politiska beslut och ett

uttryck för maktutövning, men planering kan också tjäna medborgarnas intressen och bedrivs utifrån ett demokratiskt synsätt” (Nyström & Tonell, 2012, s. 139-140).

Precis som Cars och Thune Hedström (2006) menar även Khakee (2000) att planeringen inte längre orienteras utifrån den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn har inte samma maktövertag i dagens planering som den hade under välfärdens glansdagar. Det blir allt vanligare att planeringen sker under ett samarbete och förhandling utanför den offentliga sfären (Khakee, 2000, s. 145).

En annan faktor som tydligt kopplar planeringen till ett maktspel är Khakees förklaring att planering är en politisk process. Han nämner följande tre faktorer vilka ger planeringen dess politiska legitimitet (Khakee, 2000, s. 44):

- Planering sker i ett allmänintresse som utgör grundval för all offentlig planering.
- Planeringsmyndigheter utövar i stor utsträckning den makt den besitter genom att maximera styrningsutrymmet utifrån det politiska mandat den har och de ekonomiska och politiska restriktioner som råder i samhället.
- Planering har det största tänkbara stödet från allmänheten.

2.8 Planeringens utmaningar

Utmaningarna som vår fysiska planering står inför är väldigt många. Citatet som följer nedan är några av de frågor som Forsberg ställer sig angående alla de utmaningar som planeringen står inför;

”Planeringens utmaningar handlar också om att fundera över frågor om konsensus eller konflikt. Hur ska man förhålla sig till olika lokala gruppers motstridiga krav? Ska man försöka jämka så att alla får en del av sina behov tillgodosedda, eller ska man försöka identifiera vilka krav som är mest legitima och angelägna att tillgodose? På vilket sätt ska medborgarnas önskningar bäst uppfyllas; genom centrala beslut utifrån god överblick eller genom decentralisering? Vilka beslut och planeringsinsatser lämpar sig bäst att decentralisera och vilka beslut måste fattas på en central övergripande nivå? Hur långt bör den centrala makten integreras i den lokala vardagen? Vilka blir konsekvenserna av de offentliga verksamheternas tillbakadragande, speciellt i perifera regioner?” (Forsberg, 2005, s. 9).

Forsberg visar tydligt svårigheterna och utmaningarna som planeringen står inför. Det finns inte något rätt eller fel, svart eller vitt. Det handlar om att ta ställning och ifrågasätta det som kanske från börjar kändes så självklart. Forsberg menar att en god praktiker bör ha vetenskapligt förhållningssätt till frågorna ovan. Med detta menar hon att man som planerare måste pröva varje fakta kritiskt, att man prövar och analyserar olika lösningsmodeller. Beslut får helt enkelt aldrig fattas på ogenomtänkta grunder (Forsberg, 2005, s. 9).

En annan utmaning som Nyström och Tonell belyser är hur det inom den fysiska planeringen ofta uppstår motstridiga krav på markens användning. Det finns enligt Nyström och Tonell inget objektivet sätt att värdera vilket användning som är

lämpligast. ”Problembeskrivningar, val av lösningar, bedömningskriterier och bedömning av hur olika förslag uppfyller uppsatta kriterier innehåller alla moment där planerarens värderingar påverkar resultatet” (Nyström & Tonell, 2012, s. 63).

Nyström och Tonell menar även på att ”planeringssituationen karakteriseras av komplexitet, informationsbrist och osäkerhet” (Nyström & Tonell, 2012, s. 64). Konsekvenserna i planeringsprocessen kan vara svåra att förutse. Likaså menar Nyström och Tonell att planeringen är under ständig förändring, vilket innebär att en lösning i ett tidigt skede av planeringen kan framstå som olämplig under planeringens gång när nya omständigheter/förutsättningar blir kända. ”Värderingar förändras, vilket leder till att nya mål upprättas, medan andra försvinner” (Nyström & Tonell, 2012, s. 54).

Enligt Granberg (2005) är det idag den resursstarka eliten som styr dagens planering. Ur effektivitetssynpunkt finns det många fördelar med de privata aktörerna som går in och investerar i projekt. Med effektivitet menas bland annat att man uppnår sina mål så snabbt som möjligt, att uppnå sina mål till minsta möjliga kostnad eller att nå sina mål i konkurrens med andra. Ur en demokratisk synvinkel riskerar planeringen att bli ett maktspel inom slutna rum vid allt för stort fokus på effektivisering, vilket innebär negativa konsekvenser för både demokratin och rätts säkerheten (Granberg, 2005, ss. 137-143).

3. Medborgarnas roll som aktörer i planeringen

Denna del av arbetet behandlar medborgarnas roll som aktörer i dagens planeringsprocess. Avsnittet belyser även vilka möjligheter till inflytande medborgarna har samt hur stor effekt denna påverkan har på resultatet.

Abdul Khakee, professor på Kungliga Tekniska Högskolan påstår att ”det förekommer en paradox i den nuvarande utvecklingen beträffande medborgardeltagande i offentligt beslutsfattande i allmänhet och i samhällsplanering i synnerhet. Paradoxen består av att samtidigt som medborgerligt deltagande minskar jämfört med 1960- och 1970-talens explosion av nya medborgarrörelser, självtillitsprojekt och byalag, ökar behovet av sådant deltagande enligt forskare och debattörer” (Khakee, 2006, s. 11). Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) visar i sin rapport *11 tankar om medborgardialog i styrning* om hur valdeltagandet sjunkit i jämförelse med 1970- och 1980-talets höga nivåer. Enligt SKL kan man se flera mönster i hur det politiska engagemanget avtagit. Allt färre väljer att engagera sig i politiska partier, drygt 5 % av svenskarna är medlemmar i något politiskt parti varav enbart 2 % är aktiva. Medelåldern bland de som engagerar sig politiskt är hög och det är svårt att locka ungdomar (SKL, 2009, s. 6).

Det talas om att samhällsplaneringen i Sverige idag är en demokratisk process, men Khakee (2000) konstaterar att den är allt annat än demokratisk. ”Inte i någon annan fråga finns så stor skillnad mellan princip och praxis som vad gäller medborgares medverkan” (Khakee, 2000, s. 112). Trots stora medborgarprotester under 1960- och 1970-talen och en lagstiftning med krav på medborgarinflytande, så menar Khakee att det inte har hänt mycket gällande medborgarnas möjlighet till inflytande och att

påverka. Detta beror, enligt Khakee på att vi i Sverige har en väldigt stark tilltro till den representativa demokratin. I denna representativa demokrati menar Khakee att politiska partier i allmänhet anser att deras politiska representanters uttryck är tillräckligt för att även representera medborgarnas åsikter (Khakee, 2000, s. 113).

En uppfattning som har likheter med Khakees (2000) är Sveriges kommuner och landstings (2009) beskrivning av oss svenskar, "Svensken är generellt en protestmedborgare. Man är nöjd med att det finns förtroendevalda som sköter kommuner och landsting ända tills de beslutar om något som drabbar mig, nedläggning av mina barns skola, nedläggning av sjukhuset som jag hör till, bygget av mobilmast eller vindkraftverk nära mig. Då deltar vi i olika protestaktioner." (SKL, 2009, s. 9). Det som skiljer SKLs påstående från Khakees är att de lyfter fram att vi faktiskt reagerar när det väl är något vi inte samtycker om.

Vi har idag en lagstiftning som starkt betonar möjligheten till deltagande och inflytande i planeringsprocessen. Precis som Khakee (2000) visat på menar även Cars och Thune Hedström att denna möjlighet inte existerar i realiteten då vi har en planeringsprocess som styrs av avtal/överenskommelser som träffats i tidigt skede. I många fall är utfallet av planeringsprocessen redan avgjort när ärendet formellt hanteras i samråd och remitteras för synpunkter. Cars och Thune Hedström konstaterar att de former av medborgardeltagande som plan- och bygglagen hänvisar till för insyn och inflytande blir någon form av utopi (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 166).

Cars och Thune Hedström anser att samrådet idag är ett spel för galleriet. De menar att samrådet används för att formellt bekräfta det som i realiteten redan beslutats tidigare i andra sammanhang. Kontentan av detta är att vi idag har stora demokratiska problem, där vi riskerar att medborgarnas tilltro till systemet går förlorad. Cars och Thune Hedström påpekar dock att det är viktigt att vi skiljer på det faktum att planeringssystemet många gånger inte förmår erbjuda delaktighet inte är det samma som att medborgarna förlorat sina möjligheter att påverka processen och utfallet av planeringen (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 166). Med detta visar de på att lagen ger oss rätten att delta som aktörer, men att toppskicket i planeringsprocessen ofta försöker undvika detta deltagande.

Alla medborgare står inte helt passiva och tittar på denna utveckling mot en icke demokratisk planeringsprocess. Cars och Thune Hedström lyfter fram och visar på nya vägar, metoder och sätt som medborgare använder för att påverka. Insikten hos många medborgare om en förändrad kommunal spelplan och spelregler har resulterat i att allmänheten som vill utöva inflytande i en viss planeringsfråga förändrar sitt agerande. Allt fler medborgare söker därför nya vägar utanför plan- och bygglagen för att göra sin röst hörs. Enligt Cars och Thune Hedström ger dessa agerande uttryck i form av olika intresseföreningar och aktionsgrupper. De ställer sig dock tveksamma till denna form av medborgarinflytande, då den innebär stora skillnader i olika gruppers möjlighet att påverka. Likaså innebär enligt Cars och Thune Hedström denna form av medborgarinflytande ofta att planeringsprocessen blir utdragen i tid, då protester och krav på kompletterande utredningar och överklagande kostar stora summor i förlorad tid och i pengar (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 167).

3.1 Vad är medborgarinflytande?

Medborgarinflytande är ett begrepp som ofta figurerar i debatten om en fungerande demokrati. Sveriges regeringsform menar på att medborgarinflytandets grunder är: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det förverkligas genom att representativt parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövad under lagen” (SFS 1974:152, 1 kap 1§, [online]).

Begreppen kan uppfattas relativt diffust och det saknas ofta en förklaring till vad medborgarinflytande innefattar. Byggforskningsrådet (2000, s. 7) har gjort en sammanställning av vad medborgarinflytande handlar om:

- Att låta medborgarviljan slå igenom i besluten
- Att få de politiska valda representanterna att lyssna på medborgarna
- Att skaffa fram relevant kunskap som underlag för att fatta beslut
- Att utveckla dialogen mellan medborgarna och beslutsfattarna

Tyvärr menar byggforskningsrådet på att medborgarna ofta befinner sig i underläge gentemot offentliga, kommuner eller bostadsföretag. Ett exempel på detta som Byggforskningsrådet lyfter upp är hur kommuner i plansamråd själva bestämmer vilket information som ska tas upp om sitt material och sorterar lyssnandet efter sina tankebanor. Lyssnandet blir begränsat eftersom tidsutrymmet samt beslutsutrymmet i processen är begränsat (Byggforskningsrådet, 2000, s. 7). Det är alltså inte helt självklart hur detta medborgarinflytande som Byggforskningsrådet beskriver ovan ska fungera i praktiken.

Nyström och Tonell (2012) har även försökt ta fram och visa på vilka förutsättningar som krävs för ett fungerande medborgarinflytande. Enligt Nyström och Tonell är det tre förutsättningar som bör uppfyllas för ett fungerande medborgarinflytande:

- Det ska finnas visioner för hur framtidens boende ska utformas. Det är viktigt att ha klart vilka ideal som ska rekommenderas samt vilka principerna för ansvarsfördelningen är.
- Planerare måste ha förmågan att värdera olika miljöer som är betydande som människor välbefinnande.
- Skapa forum och möjlighet till diskussion mellan parterna. Här är det viktigt att medborgarna får möjlighet att påverka utvecklingen.

Nyström och Tonell menar på att dessa tre förutsättningar alla är lika viktiga för ett fungerande medborgarinflytande och de ska därför behandlas inom ramen för planeringsprocessen (Nyström & Tonell, 2012, s. 321). Medborgarinflytandets huvudsyfte är att de som berörs ska ges möjligheter till insyn och påverkan. Medverkan av medborgarna är viktigt i många avseende, man kan bland annat se att beslut som tagits utan allmänhetens medverkan ofta har svårigheter att bli accepterat. Likaså är det viktigt med allmänhetens medverkan för att kunna garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Positivt i denna bemärkelse är enligt regeringen att de som berörs av planeringen har kommit att involveras allt oftare i planeringsprocessen. Det finns dock tendenser som visar på att vissa grupper inte får

komma till tals i tillräcklig utsträckning, detta leder till att vissa väsentliga samhällskrav inte uppfylls (SOU:2005:77, [online], s. 180).

3.2 Medborgarnas effekt i planeringen

Henecke och Khan (2002) skriver i sin rapport *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen* om att i förhållande till den forskning som finns om medborgardeltagande så är det relativt få som belyser det faktiska inflytandets effekt av planens utslag. De menar att detta kan förknippas med metodologiska svårigheter att i efterhand lyckas utskilja och fastställa huruvida och i vilken utsträckning medborgarnas synpunkter faktiskt påverkade planeringen. Ett faktum som Henecke och Khan lyfter fram är att det rent krasst är svårt att veta den faktiska effekten inflytandet haft. Faktorer såsom att framförda önskemål vävts samman med andra intressen eller att krav och åsikter kan förts fram via andra kanaler innebär att det kan bli svårt att följa påverkans effekt hela vägen till resultat. De visar även på att medborgardeltagandet inte alltid får en direkt effekt, men i det långa loppet kan det ändra tankesätt och ge utslag i kommunens övergripande politik eller förändra planeringsrutiner (Henecke och Khan, 2002, s. 30).

Trots att många anser att samråd inte fyller det syfte det borde gällande medborgarinflytande så menar Henecke och Khan att vi inte ska underskatta det inflytande som samrådsdeltagarna kan få över den kommunala planeringen. De syftar på att medborgardeltagande genom samråd kan vara en viktig väg för medborgarna att kunna påverka aspekter av den fysiska planeringen. Henecke och Khan visar även på forskning som visat att medborgarinflytande i många fall inneburit att informationen om aktuella planer och om förvaltningsarbeten i många fall förbättrats. Detta innebär i sin tur att medborgarna blivit bättre rustade att kunna utföra inflytande genom andra kanaler (Henecke och Khan, 2002, s. 30).

Som nämnts tidigare visar även Henecke och Khan på att det är svårt för medborgarna att ha någon chans att påverka i samrådsprocessen. Anledningen till de begränsade möjligheterna för de berörda medborgarna att utöva inflytande över planerna beror bland annat på begränsat beslutsutrymme, ekonomiska tillgångar, konkurrens och påtryck från andra intressenter såsom företag, andra kommuner och massmedia. Detta menar Henecke och Khan ger en innebörd av att medborgarna endast kan utöva en svag form av inflytande (Henecke och Khan, 2002, s. 31).

Nyström och Tonell menar på att de erfarenheter som finns gällande samråd om översiktsplanering även visar på att det är få människor som väljer att delta på de träffar som kommunen anordnar. Enligt författarna kan man tolka detta med att det är svårt att väcka intresse eller att många anser att möjligheterna att påverka innehållet i planen ofta är små. Det finns alltså ett stort behov av att skapa nya former av medverkan i planeringsfrågor. Nyström och Tonell menar på att kommunerna bör ta initiativ och väcka intresse hos medborgarna istället för att passivt vänta på reaktioner från allmänheten. Ett område som Nyström och Tonell belyser är vilka människor som är representativa för samhället och vilken kunskap de som deltar i planeringsprocessen har. Traditionellt sätt domineras den fysiska planeringen av män med teknisk utbildning. Författarna menar därför att en större bredd av olika kunskaper, utbildning och bakgrund hos de som deltar i processen är nödvändig för att vi ska kunna utveckla innehållet i vår planering (Nyström & Tonell, 2012, s. 321).

För ett fungerande medborgarinflytande krävs det att kommunerna frivilligt är beredda att släppa ifrån sig de maktbefogenheter som de formellt sett har. Många kommuner anser att det finns en viss risk att låta medborgarna medverka i planeringen, då kommunerna i många fall eftersträvar full kontroll över de faktorer som är avgörande för en plans genomförande. En annan faktor som talar emot medborgarinflytande menar Nyström och Tonell är att många kommuner menar att medborgarinflytande förbrukar resurser i form av tid och pengar (Nyström & Tonell, 2012, s. 322). Fördelarna med medborgarinflytande är många. När många deltar ökar ny kunskap och informationen blir bättre, vilket kan hjälpa de kommunala beslutsfattarna att identifiera allmänna intressen. En högre grad av demokratiskt inflytande innebär även en större förståelse och respekt för motpartens åsikter. Detta menar Nyström och Tonell kan leda till ett ökat förtroende mellan kommunens representanter och medborgarna. De menar även att med ett medborgardeltagande i planeringsprocessen blir förhoppningsvis planeringen mer genomarbetad och hållbar på längre sikt (Nyström & Tonell, 2012, s. 322).

Nyström och Tonell pekar på att det finns många välutvecklade metoder för medborgarinflytande. Problemet ligger inte i metoder att tillgå utan i bristen på tillämpningar. De menar att politiker och planerare gör sig en otjänst om de inte tar till vara på medborgarnas kunskaper och erfarenheter (Nyström & Tonell, 2012, s. 324). Det är med all rätt och på goda grunder enligt Cars och Thune Hedström som medborgarna valt att agera utanför plan- och bygglagen. De menar på att det inte finns någon anledning att försöka moralisera över detta, individen har rätt att göra sin röst hörd. I ett samhällsligt perspektiv är det dock önskvärt att medborgarnas synpunkter vägs i planeringsprocessen på ett mer systematiskt sätt. För att planeringsprocessen ska lyckas krävs det enligt Cars och Thune Hedström att den ska vara rättvis, öppen och inbjudande. Den ska erbjuda reella möjligheter att göra sin röst hörd och att påverka utfallet (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 167).

Cars och Thune Hedström anser att det är viktigt att kommunerna försöker återerövra det förtroende som gått förlorat då medborgare utlovats inflytande vilket ofta snarare inneburit ett önsketänkande än realitet. De menar att målet måste vara att eftersträva en öppenhet att kunna redovisa planeringsområdets förutsättningar och att med ärlighet kunna säga till medborgarna att det inte finns några hemligheter, lösningar, överenskommelser eller avtal som styr (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 172).

Cars och Thune Hedström ifrågasätter de former och forum som finns för samråd idag. De menar att t.ex. genom att inkludera medborgarna redan i ett tidigt skede av planeringsprocessen, kommer det att ge större insikt, kunskap och nya tankar födas. Mötesformer och sammanträden anser de är förlegat, det behövs klokare former av möten, genom moderna tekniker och genom möten i vardagen. Några kan uppfatta detta som en omständlig process, men enligt Cars och Thune Hedström kommer det i det långa loppet ge betydligt mer information. Genom att involvera medborgarna i ett tidigt skede kommer enligt Cars och Thune Hedström den formella processen med samråd och utställning bli mer av en bekräftelse på vad man diskuterat (Cars och Thune Hedström, 2006, s. 173).

4. Fallstudie – Älvstaden i Göteborg

Denna del behandlar den fallstudie av Älvstaden som utförts. Fokus har legat på den medborgardialog som varit en del av processarbetet där man tagit fram en vision och strategier för den framtida Älvstaden. Nedan följer en beskrivning om hur medborgarna fått vara med och påverka processens riktning.

4.1 Bakgrund

Området Älvstaden som ligger centralt utmed älven i Göteborg är ett omfattande område som står inför en stor omvandling. Här ska det skapas en levande och attraktiv innerstad. Göteborgs stad har med hjälp av ett omfattande medborgardialog- och idéarbete utarbetat visioner och strategier för den framtida Älvstaden. Många aktörer har varit delaktiga i processen såsom göteborgare, företrädare för kommunala förvaltningar och olika bolag, näringsliv och akademi. Samarbete, samverkan och medborgardialog är några av de signum som varit ledande i processarbetet för att ta fram visionen och strategierna för Älvstaden (Vision Älvstaden, [online], s. 3).

Ett av målen i processen har varit att få fler delaktiga och aktiva i planeringsprocessen. På följande sätt motiverar projektgruppen för Älvstaden vikten i att få fler som engagerar sig:

”Älvstaden ligger centralt i Göteborg och ska vara till för alla. Den är därmed hela stadens angelägenhet. Det finns många tankar och synpunkter på hur Älvstadens olika delområden ska utformas. Vi försöker ta vara på den kreativitet och de idéer som finns. När fler engagerar sig och känner tillhörighet till staden ökar förutsättningarna för att minska segregationen. Först genom fortsatt dialog och delaktighet kommer Älvstaden att vara inkluderande.” (Vision Älvstaden, [online], s. 18).

4.2 Processen

I november 2009 påbörjade kommunstyrelsen projektet Älvstaden. En ledningsgrupp och en projektgrupp tillsattes efter beslut i mars 2012. Deras uppgift var att formulera en vision och strategier för området. Arbetet har sedan skett med kommunstyrelsen som styrgrupp. Ledningsgruppen och projektgruppen har varit en sammansättning av personer med olika erfarenheter, kompetens, bakgrund och kunskap. Under arbetets gång har även olika företrädare för såväl näringsliv som akademi deltagit (Vision Älvstaden, [online], s. 10).

Det arbete som har pågått med att ta fram visionen och strategierna har skett på uppdrag av kommunfullmäktige och under ledning av kommunstyrelsen. Denna vision och strategierna som ska ligga till grund för stadens fortsatta arbete med att planera och utveckla Älvstaden antogs av kommunfullmäktige den 11 oktober 2012 (Vision Älvstaden, [online], s. 3).

Något som är avgörande i en planeringsprocess är att det finns stöd från ledande politiker. Brorström menar att; ”Det går inte att ha en vision för en stad om inte politikerna står bakom” (Brorström, 2012, [online], s. 36). Därför har det enligt Brorström varit viktigt att politikerna funnits med i den styrgruppsroll som projektet

haft. Att projektet placerades direkt under kommunstyrelsen fanns det olika uppfattningar om:

- Det fanns en inställning att Göteborgs stad varit otydligt organiserade i tidigare projekt.
- Projektet var för hela staden och inte för en eller ett par förvaltningar.
- Demokratisk anledning, en bredare demokratisk insyn än att lägga ansvaret i ett bolag. Kommunstyrelsen har ett helhetsgrepp över staden, vilket inga andra nämnder har.

(Brorström, 2012, [online], s. 36).

Åström och Brorström som har varit följeforskare i projektet Älvstaden skriver i sin rapport *Medborgardialog Centrala Älvstaden* om att redan från första början av projektet var man i ledningsgruppen överens om att medborgardialog var något bra och spännande, men att det samtidigt innehöll en hel del svårigheter, som behövde lösas. Ett av huvudmålen med projektet Älvstaden blev därför att lära sig hur dialogen på bästa sätt kunde genomföras. I ledningsgruppen ansågs det att det var dags att modernisera det arbete som utförs i Göteborgs stad (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 7).

En av grundstenarna i dialogarbetet var att man ville skapa en bredd i dialogen, d.v.s. att samla så många olika röster som möjligt, inte enbart de som brukar höras och som själva ser till att de blir hörda. Därför valde man att använda sig av de 10 stadsdelarna som Göteborg har, detta var en viktig strategi för att nå grupper som annars inte brukar delta. Målet med dialogen var att komma åt Göteborgarnas ”fattiga, relevanta, verklighet”. Alltså hur man mår och lever i staden (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 7).

Under projektets gång menade projektgruppen på att det var svårt att kommunicera ett så abstrakt visionsarbete så att allmänheten kände sig motiverade att delta. I vissa stadsdelar visade det sig även vara svårt att engagera medborgarna. Åström och Brorström menar att den krassa anledningen till detta är att människor med svag ekonomi ofta inte är intresserade av frågor som ligger för långt ifrån deras verklighet, samt att projektet inte berörde deras stadsdel (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 9).

Projektleddningen har så tydligt som möjligt genom hela dialogarbetet försökt beskriva för medborgarna att dialogen är ett underlag för visionen. Åström och Brorström visar på att det finns medborgare som uttrycker en känsla av att det lyssnas mer på vad som kom ut ur den internationella workshopen som genomfördes. De menar att det är svårt att få invånarnas förslag att blir jämförbara med de från den internationella workshopen (Åström och Brorström, 2012, s. 12). För att skapa ett fortsatt förtroende poängteras det därför av flera intervjuade att det är otroligt viktigt med uppföljning och återkoppling för att kunna bygga vidare på goda relationer och för att de som engagerat sig ska få något tillbaka (Åström och Brorström, 2012,

[online], s 13).

Under arbetets gång mot målet om en vision och strategi för Älvstaden har kunskap om och idéer för området samlats in från flera håll. I ett samarbete mellan medborgardialog, workshops, kontakt med nationella och internationella experter, näringsliv, universitet och andra aktörer i staden har en gemensam bild för hur staden bör utvecklas vuxit fram (Vision Älvstaden, 2012, [online], s. 11).

Vad Göteborgs stad ville uppnå med dialogen:

- Utveckla Älvstaden genom delaktighet, lärande och samverkan.
- Arbeta utifrån barnperspektivet och lyssna till barnens tankar och idéer om stadens utveckling.

(Vision Älvstaden, 2012, [online], s. 18)

4.3 Medborgardialog i fokus

Under ett års tid mellan 2011-2012 genomfördes medborgardialogen om Älvstadsområdet. 2800 personer bidrog med sina kunskaper, synpunkter och erfarenheter för att tillsammans utveckla den framtida staden (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 6). Alla de inkomna idéer och synpunkter som kommunen fick genom sin medborgardialog har samlats till ett underlag för förslag på visionen och strategierna. Men det har även inneburit en insikt och ett lärande för tjänstemän och politiker såväl som för de boende och andra verksamheter i Göteborg (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 6). En viktig förutsättning för projektet med medborgardialog har varit att Älvstadsprojektet fått stöd från Delegationen för hållbara städer, eftersom demokrati och delaktighet ska eftersträvas och ses som en viktig del för en hållbar stadsutveckling (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 6).

Dialogen har även varit ett sätt att informera och utbilda invånarna. Genom medborgardialogen för projektet Älvstaden har det skapats en medvetenhet hos medborgarna om vad som sker i staden och vilka dilemman stadsutvecklingen står inför (Brorström, 2012, [online], s.33). Man har under genomförandet av dialogen bland annat utgått från den dialogtrappan för medborgardialog som Sveriges kommuner och landsting (SKL) utvecklat, vilken är en modifiering av Sherry Arnsteins *Ladder of participation* från 1969. Med hjälp av SKL's dialogtrappa har man försökt kommunicera syftet med dialogen och försökt förtydliga vilket inflytande de som deltar kan förvänta sig. Dialogtrappan illustrerar olika nivåer av delaktighet och inflytande i beslutsprocesser (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s.14).

Metoder som har använts i medborgardialogen har varit: (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], ss. 16-17)

- Intervjuer i området
- Framtidsvandringar
- Workshops

- Torgmöten
- Dialogmöten med intressegrupper
- Hemsida och social medier

Som nämnts tidigare är området Älvstaden till för hela staden, även om man i framtiden inte kommer bo där så kommer de flesta att vistas där, då det är centralt beläget. Det har därför varit viktigt att få hela stadens perspektiv i dialogarbetet, därför samlande man medborgare från de 10 stadsdelarna till workshops (Brorström, 2012, [online], s. 32). Anmälan till workshoparna ute i stadsdelarna fick man själv anmäla sig till, men i vissa fall blev även medborgare uppmanade att delta. Det visade sig vara svårt att locka deltagare till workshop i vissa av stadsdelarna. I många fall menade Brorström (2012) att detta berodde på att Älvstaden låg långt bort från deltagarnas område (Brorström, 2012, [online], s. 32). Workshoparna introducerades med att visa en film om älven och dess utveckling. Metoden som sedan användes utgick från flygfoton, där de som deltog skulle markera ut; ”en plats de tyckte om, en plats de tyckte kunde förbättras och en plats de såg som problematisk” (Brorström, 2012, s. 32). Detta följdes sedan av diskussion i små såväl som i stora grupper. Metoden med flygfoton användes även i förenklad form på torgmöten i stadsdelarna och vid olika evenemang där förbipasserande gick möjlighet att tycka till (Brorström, 2012, [online], s. 32).

Hela dialogprocessen resulterade i en rapport som sammanfattades på följande sätt; ”Vi vill komma nära, längs med och över vattnet, det ska vara grönt i hela staden, en inkluderande trygg stad för alla, satsa på gång, cykel och kollektivtrafik, mänsklig, blandad och vacker stadsmiljö, var rädd om Göteborgs identitet – använd kulturen” (Brorström, 2012, [online], s. 33).



Figur 3, Medborgarnas åsikter, inspiration från Dialograpport om framtidens Älvstad 2012 (Illustration Elin Madsen).

4.4 Politikens betydelse för utfallet

Brorström påpekar även att medborgardialoger överlag beskrevs av några från intressegruppen som problematisk i en representativ demokrati, detta pga. dess otydliga roll. En medverkande menar; "Är det en direktdemokrati eller är det en representativ del genom vår politiska ledning? Att på något sätt ändå får klart vilka förväntningar som skapas. Samtidigt tror jag att dialogen har en väldigt stor betydelse" (Brorström, 2012, [online], s. 33). Alla är väl medvetna om att det var politikerna som skulle vara de som fattade de slutgiltiga besluten, men Brorström menar att det fanns en ovisshet i början av projektet hur de skulle agera under processens gång (Brorström, 2012, [online], s. 36). Enligt Brorström fanns det i ledningsgruppen ledamöter som ansåg att politikerna borde vara aktiva bollplank i exempelvis workshops. Istället ville politikerna ha förslag som de direkt kunde ta ställning till. En avsaknad av politikerna i processen menar Brorström kan innebära att politikerna inte får en helhetssyn och förståelse för komplexiteten, de borde alltså delta och se konflikterna i processen (Brorström, 2012, [online], s. 36).

Politikerna själva hade en annan uppfattning och menade att problemet låg i att tjänstemännen hade höga förväntningar på politikernas medverkan. Politikerna menade att de hade alltför lite tid över, då de hade många frågor att hantera på samma gång (Brorström, 2012, [online], s. 37). Den "Politiska tystnad" som många upplevde som osäkerhet i projektet behöver dock inte enbart tolkas som något negativt. Denna tystnad kan tolkas som att politikerna tyckte att frågan var väldigt viktigt men att det är svårt att göra politik av det (Brorström, 2012, [online], s. 52). Många som deltog menar enligt Brorström att politikerna blev allt mer aktiva ju närmare deadline arbetet kom, då fanns det dokument och utkast att reagera på vilket underlättade för politikerna att kommentera (Brorström, 2012, [online], s. 38). Visionen och strategierna kommer nu brytas ner i projekt, i vilka politikerna kommer tillföra sina åsikter (Brorström, 2012, [online], s. 52). I det framtida arbetet ställs det höga krav på politikerna och en förväntan att de nu ska ta ansvar (Brorström, 2012, [online], s. 53).

4.5 Resultat och lärdom av dialogen

Allt det material som samlades under året med aktiv medborgardialog har nu sorterats, analyserats och sammanställts till reflektioner och budskap från göteborgare (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 7). Förutsättningarna för att genomföra ett stort projekt såsom den dialog man fört med medborgarna gällande Älvstadens utveckling har varit krävande och utmanande för Göteborgs stad. Bemanning, kompetens, kommunikation, samverkan, metodutveckling är några av de byggstenar som varit avgörande i dialogen (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 15). Allt material och alla de synpunkter som kommit har blivit nedskrivna och systematiserade digitalt. Kontinuerligt har sammanställningar från processen publicerats på projektets hemsida, vilket gör det lätt att komma åt och använda sig av materialet. I det material som kommit in har man kunnat identifiera mönster. Idéer och åsikter som varit återkommande har därför getts större tyngd. Det sammanställda resultatet har samlats under ett antal teman vilka har omvandlats till rekommendationer för arbetet med att ta fram en vision och strategi för Älvstaden (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 19).

Hela arbetet med att ta fram en vision och strategi har präglats av en öppenhet och skett i form av dialog mellan många olika parter och aktörer i samhället. Medborgardialogen är bara ett av flera underlag för arbetet. Man har bland annat även använt sig av ett flertal möten och processer med näringsliv, akademi och kommun. Likaså har det genomförts workshopar med experter på internationell nivå (Dialog om framtida Älvstaden, 2012, [online], s. 19). Brorström (2012) menar på att det finns stora likheter i de förslag som medborgarna kom fram till med det resultat som experterna visade på.

Något som Åström och Brorström menar är otroligt viktigt är att kunna leverera tillbaka till medborgarna, det finns annars risk att de som deltagit känner att de inte blivit hörda eller rentav överkörda som en av de intervjuande uttrycker. ”kommunikation beskrevs som nyckelordet i det sammanhanget. Att involvera medborgarna är att skapa förväntningar och det beskrevs som den svåra biten, att skapa positiva förväntningar men ändå realistiska. Att här vara medveten om vilka förväntningar som dialogen skapar uppgavs som yttersta vikt” (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 7). En av intervjupersonerna beskrev tydligt denna problematik; ”det viktiga är bara att man inte sedan skiter i vad man har pratat om utan att man faktiskt också tar hand om det som dialogerna har gett uttryck för. Det är inte alltid så lätt, det är lättare att starta projekt än att avsluta dem” (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 8).

Något som Åström och Brorström betonar är även att medborgardialogen om Älvstaden skedde i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Ofta brukar medborgarna bli konsulterade när det handlar om att tycka till om ett redan framtaget förslag. Det fanns alltså inte något förslag i projektet, målet var istället att få in tankar och kunskap från Göteborgarna innan det fanns färdiga förslag på vad som skulle byggas och hur det skulle utformas. Åström och Brorström menar dock på att det finns en viss problematik i projekt av detta slag, då enbart de som är mest engagerade tenderar att medverka i denna typ av projekt. Därför menar de att ett tydliggörande om vad som står på spel brukar resultera i att fler väljer att delta (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 13). Även Politikerna ansåg att det var svårt att göra ett meningsfullt bidrag utifrån de förutsättningar som fanns; ”Vad ska vi tycka till om? Det finns ju inga alternativ ännu. Kom tillbaks när det finns något att ta ställning till” (Åström och Brorström, 2012, [online], s. 14).

På följande sätt sammanfattar Brorström utfallet av processen; ”I efterhand är det varken problem eller lösningarna som diskuteras utan processen i sig, allt som har skett och det ambitiösa upplägget. Det beror på att utfallet är en produkt av processen, resultatet ser ut som det gör eftersom det var här politiska beslut kunde nås, inte för att det är det optimala visionsdokumentet. Om det nu finns ett sådant.” (Brorström, 2012, [online], ss. 51-52).

5. Diskussion och reflektion

Syftet med denna uppsats som introducerades i inledande avsnitt har varit att få en större förståelse för dagens planeringsprocess samt att skapa en förståelse för vilka aktörerna som deltar i processen är. En närmare studie av medborgarnas roll som aktörer i planeringsprocessen följdes av en fallstudie av Älvstaden i Göteborg där medborgarna fått en tydlig och aktiv roll i ett tidigt stadiet av planeringsprocessen.

För att avsluta vill jag återkoppla till mina frågeställningar och föra en diskussion kring de slutsatser jag kommit fram till. Mina frågeställningar är:

- Hur fungerar dagens planeringsprocess?
- Vilka är aktörerna i dagens planeringsprocesser?
- Vilken effekt har medborgarna som aktörer i planeringsprocessen?

5.1 Slutsatser

Hur fungerar dagens planeringsprocess?

Litteraturstudien visar på att dagens samhällsplanering i stora drag styrs genom den plan- och bygglag som instiftades 1987. Även om det finns flera olika lagar som påverkar utfallet av planeringen så ligger det i denna uppsats huvudfokus på plan- och bygglagen, då det är den som främst styr vår samhällsplanering. Dagens planeringsprocess är ett väldigt komplext och brett ämne, vilket innebär att det finns en mängd olika infallsvinklar till ämnet. Litteraturstudien som behandlas ovan är därför främst riktad mot ett teoretiskt och övergripande synsätt, för att skapa en grundläggande förståelse för ämnet.

Det är ett faktum att våra samhällen blir allt mer komplicerade. Strukturella förändringar har skapat nya förutsättningar för den planering som bedrivs idag. Trots detta finns det en lärdom i att titta tillbaka på den planering som har varit, detta enligt Nyström och Tonell (2012) för att inte upprepa samma misstag som redan gjorts. Planeringen idag omfattar väldigt många delar som ska samordnas och det krävs och kommer krävas många olika sorters kompetens vid planering av våra städer.

Många av de författarna som behandlats i litteraturstudien är rörande överens om att planeringens förutsättningar har förändrats. Dagens planering står inför nya utmaningar.

I dagens planering är det kommunen genom det planmonopol vi har i Sverige som ska styra processen framåt. Besluten på förslag tas sedan av politiker vilka har det sista och avgörande ordet. Vi vet idag att den formella makten tillhör kommunerna med plan- och bygglagen. Förutsättningarna ser dock annorlunda ut idag och makten har glidit kommunerna ur händerna och tillfaller idag i de flesta fall istället de privata aktörerna. Cars och Thune Hedström (2006) påstår att det snarare är regel än undantag att det är de privata aktörerna som tar de flesta initiativ till olika planeringsprojekt i dagens samhällsplanering.

Vår planeringsprocess präglas alltså av ett spel mellan de privata och de offentliga aktörerna. Det finns experter som visar på för- och nackdelar med att kommunerna förlorat den makt genom planmonopolet de formellt har. Effektivitet med snabba beslut och snabbt genomförande vid samarbete med privata aktörer är en fördel som ofta nämns. Till de negativa effekterna som denna förhandling innebär är det bland annat förlorad demokrati och en förlorad kreativitet i planeringsprocessen som nämns. En av huvudanledningarna till förhandlingen mellan offentliga och privata aktörer i dagens planering beror på att den offentliga sektorn är i ett ekonomiskt underläge. De privata aktörerna fungerar på så sätt som investerare i planeringen.

Nyström och Tonell (2012) är exempel på de som ifrågasätter förhandlingen mellan privata och offentliga aktörer. De menar på att det finns en risk att förhandlingsplanering kan innebära att de förtroendevalda och allmänhetens reella möjligheter att påverka med sitt inflytande försvagas. Ett annan negativ effekt förhandlingsplaneringen har är att den kan hämma det arbete som kommunerna gör mot ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Enligt denna aspekt är det otroligt viktigt att kommunerna återerövrar initiativet över samhällsbyggandet.

En slutsats som Cars och Thune Hedström belyser är att "Förändringar i omvärlden inte på något sätt gjort samhällsplaneringen mindre angelägen – snarare tvärtom. Men en förutsättning för kraftfullare kommunal samhällsplanering är att vi omprövar och omdefinierar såväl rollen som samhällsplanerare som de planeringsrutiner vi traditionellt förlitat oss på" (se sid. 157). Jag tycker det ligger en viktig essens i detta påstående. Vi är väl medvetna om att förutsättningarna för planeringen har förändrats. Vi talar om för- och nackdelar med förhandlingen mellan privata och offentliga aktörer. Men kanske handlar det inte om att se för- och nackdelar utan att istället anpassa och hitta nya sätt att planera utifrån de förutsättningar som vi står inför idag. Nyström och Tonell (2012) menar att vi kan lära oss av den planering som har varit, men vi kommer aldrig kunna förutspå vilket utfall dagens planering kommer få för framtiden.

Som nämnt tidigare har politikerna den avgörande rollen i planeringsbeslut. Det är de som bestämmer om en plan ska laga kraft eller inte. Något som lyfts upp i litteraturstudien är dock att politiker ofta väljer att inte delta i processen, såsom fallstudien Älvstaden visar på. Där valde politiker att inte delta i inledande delen av processen, då de ansåg att det inte fanns något konkret att tycka till om. Detta innebar att medborgarna som deltog i processen kände en otrygg känsla av att inte veta vilket utfallet skulle bli, då de som skulle ta besluten inte deltog och gjorde sig närvarande under processens gång. Under seminariet *Till [rätta] lägga* i Göteborg var det även en kvinna från publiken som uttryckte sig frågande till varför det inte fanns några politiker delaktiga vid seminariet. Detta är ett återkommande ämne som diskuterats i litteraturstudien, politikerna tar besluten men väljer ofta att inte delta i processen. Hur ska vi kunna få en jämnvikt mellan aktörerna i planeringsprocessen om inte alla deltar under samma villkor?

Detta leder vidare till min nästa frågeställning:

Vilka är aktörerna i dagens planeringsprocess?

Frank (2005) skriver; ”Vem bestämmer egentligen över städernas utveckling? Många av oss har säkert stått undrande inför situationer där en välbekant livsmiljö fått ge vika för olika former av ingrepp och förändringar. Sammanhangen kan synas otydliga och helheten svår att överblicka. Vem äger staden? Vem har makten? Resurserna?” (Se Frank, 2005, sid 5). Alla de frågor som Frank ställer kan kopplas till den planering som formar våra städer, svaret på dessa frågor är aktörerna. Men vilka dessa aktörer är tillhör det oklara.

I litteraturstudien beskrivs hur dagens planering sker genom förhandling mellan de privata och de offentliga aktörerna. De privata aktörerna utgörs av byggherrar t.ex. företag, institutioner och personer som tar initiativ till att uppföra byggnader och anläggningar. De offentliga aktörerna utgörs av politiker och tjänstemän, vilka har i uppgift att beställa, utarbeta och ta ställning till förslag om planer.

Khakke (2000) menar att alla de som på något sätt deltar i planeringsprocessen även är aktörer i processen. Han visar även på att begreppet planeringsaktör fått en helt ny innebörd, ”det är inte bara fackmän utan även politiker, privata entreprenörer och förespråkare för olika folkrörelser” (Se Khakee s. 19). Likaså har de som deltar i processen blivit betydligt fler. Om vi tittar tillbaka på planeringens historia var antalet aktörer i processen relativt få, ofta var det bara de som direkt berördes. I våra allt mer komplicerade samhällen krävs det mycket och olika sorters kunskap för att bedriva planeringen, detta har inneburit att det blivit betydligt fler aktörer som på olika sätt berör planerings utfall.

Ett faktum som nämnts i litteraturstudien är att aktörerna som deltar har olika makt och förutsättning att påverka processens riktning. Ekonomiska resurser och position i vårt demokratiska skikt är faktorer som spelar in. Hermelin (2005, se s. 21) menar att den makt som krävs för att driva planeringen har samband med tillgång till olika resurser. Dessa resurser är: Materiella, finansiella, resurser genom nätverk, genom formella institutioner samt maktbefogenheter genom juridisk reglering och förordningar.

Likaså har aktörerna olika mål och förutsättningar i planeringsprocessen. Aktörerna i planeringsprocessen har skilda intressen att tillvarata under processens gång. Ofta har planeraren en roll i samhällsplaneringen att agera som kompromisslösare mellan aktörer med olika intressen. Planerarens roll som aktör i planeringsprocessen har förändrats avsevärt om man tittar ur ett historiskt perspektiv. Under 1960- och 1970-talet hade planeraren en roll som de som besatt den kunskap som behövdes för att uppnå fulländade planer. Dagens planerarroll ser annorlunda ut. Idag fungerar planeraren som en medlare mellan de olika intressen och parter som deltar i planeringen. Vår roll som landskapsarkitekter faller just under planerarrollen och i vår framtida yrkesroll kommer vi många gånger fungera som kompromisslösare. För att koppla detta till vår utbildning har vi en fördel, då vi som landskapsarkitekter får en bred utbildning och ett djup i vår kunskap. Detta innebär att landskapsarkitekter har kompetens inom många områden vilket är en fördel i arbetet med att finna kompromisser mellan olika parter med skilda intressen.

Även medborgarna är aktörer i planeringsprocessen. Enligt plan- och bygglagen har medborgarna rätt att delta med sitt inflytande och påverka planeringsprocessen. Detta deltagande sker traditionellt sätt genom de samråd som kommunerna anordnar, där medborgarna har möjlighet att tycka till om förslag på nya planer. Denna form av deltagande genom samråd är något som många författare i litteraturstudien menar är förlegat och ett omodernt sätt att låta medborgarna delta som aktörer.

En fråga som kopplas till detta är min sista frågeställning som är:

Vilken effekt har medborgarna som aktörer i planeringsprocessen?

Vi vet alltså enligt lagstiftning att medborgarna har rättigheter att vara med och delta och ska ges möjlighet att påverka utfallet i en planeringsprocess. Men frågan är hur stor reell effekt medborgarna har som aktörer i dagens planeringsprocess?

Nyström och Tonell, Hencke och Khan och Stenberg är några av de i litteraturstudien som belyser det faktum att medborgarna faktiskt inte haft möjlighet att påverka planeringens utfall speciellt länge. Det var först på 1960-talet som ett motstånd mot den traditionella planeringen och styrningen började växa fram. De tidigare så tysta medborgarna som Hencke och Khan (2002) beskriver hur man började sluta sig samman i aktionsgrupper och byalag för att tillsammans göra sin röst hörd.

Men det var först när plan- och bygglagens instiftande 1987 som det lagstadgades medborgerlig rätt till insyn och inflytande i planeringens olika skeden. Enligt Khakee (2000) har det dock inte hänt mycket gällande medborgarnas möjlighet till inflytande trots alla de protester som genomfördes och den lagstiftning som i praktiken ger medborgarna rätten att delta. Khakee menar att anledningen till detta beror på den tilltro vi svenskar har till den representativa demokratin. Vi överlåter i många fall besluten till den demokrati som vi aktivt valt. Ofta är vi nöjda med besluten och det är först när något blir som vi inte tänkt oss som vi väljer att agera.

I projektet Älvstaden diskuterades det hur viktigt det är att arbeta med medborgarna. Fallstudien Älvstaden visar på ett tydligt exempel på när man försöker involvera och engagera medborgarna redan i ett tidigt skede. Detta kan innebära en *win-win* situation. Medborgarna känner sig välkomna och engageras tidigt, vilket förhoppningsvis leder till att de visar större tilltro till planerna. En annan metod som diskuterades både på seminariet i Göteborg och på Alnarp var värdet av temporära/tillfälliga lösningar i samhällsplaneringen. I Göteborg har man arbetat med att skapa platser som tillfälligt utgör en funktion. Dessa platser lockar människor till sig, vilket skapar liv och ett värde på platsen. Genom tillfälliga platser får kommun och beslutsfattare en uppfattning om vem som är angelägen av att använda platsen. Detta leder till att en dialog mellan brukare och planerare startar på ett naturligt sätt. Kanske är detta dynamiska arbetssätt en metod som borde användas mer frekvent för att involvera medborgarna på ett naturligt och avslappnat sätt redan tidigt i processen.

5.2 Metoddiskussion och källkritik

Jag valde tidigt att låta detta arbete baseras på främst en litteraturstudie. Detta för att få en uppfattning om det teoretiska och historiska perspektivet inom området. Genom litteraturstudien samlades även information från framstående experter inom området samhällsplanering. Litteraturstudien bestod av flera typer av källor, såsom akademiska artiklar, publikationer och dokument från kommun och regering samt längre planeringsteoretiska böcker. Detta har skapat en bred informationsgrund för uppsatsen. Eftersom ämnet jag valt är brett är litteraturen likaså. Flera gånger har jag under arbetes gång letts in på sidospår. En del av den litteratur som behandlats har publicerats innan 2000-talet. Eftersom ämnet planering ständigt förändras, dels med nya lagar och nya förutsättningar kan man ifrågasätta material som inte är från de senaste åren. Samtidigt kan äldre material vara användbart ur ett historiskt perspektiv, då det representerar vilka förutsättningar planeringen stod inför under aktuell tid.

Fallstudien valdes för att ge ett verklighetsperspektiv på planeringsprocessen. Jag valde att använda mig av just fallstudie som ett komplement till den teoretiska litteraturstudien. Projektet som fallstudien berör valdes för att visa på ett exempel där medborgarna tillåtits bidra i planeringen redan i ett tidigt stadie och effekten av detta. Den information som fallstudien bygger på är sammansatta dokumentationer från Göteborgs stad om projektet Älvstaden och dess medborgardialog. En problematik i de dokument jag baserat fallstudien på är att medborgarnas åsikter är sammanställda av det ledande övre skiktet i Göteborgs stad. Jag förlitar mig på kommunen som är mellanhand för denna information från medborgarna, men jag kan inte garantera att de har sammanfattat dialogen på ett representativt sätt. Här hade intervju som metod kunnat lämpa sig. Genom intervju hade jag på ett mer direkt sätt kunnat möta de medborgare som deltagit i medborgardialogen. Den valda fallstudien visar på en metod där man låtit medborgarna påverka. Det finns många andra varianter av medborgarmedverkan som kan tillämpas.

Seminarierna var mycket givande och gav en väldigt intressant inblick i hur aktiva planerare ser på processen. Jag har valt att inte använda seminarierna som en huvudsaklig källa till detta arbete. Detta beror bland annat på att de inte berörde den teoretiska del av planering som uppsatsen behandlat. Jag ser seminarierna som ett stöd inför fortsatta studier då de visar på bland annat olika metoder såsom temporära/tillfälliga metoder för att skapa en dynamisk planering.

5.3 Vidare forskning

Under arbetets gång har det väckts en mängd intressanta frågeställningar och infallsvinklar vilka jag gärna tittar vidare på i ett senare skede. Som tidigare nämnt har planeringens förutsättningar med nya strukturer och mål inneburit att planeringen nu står inför nya utmaningar. De olika aktörernas roll i processen känns som nästa steg att utforska efter att ha identifierat vilka aktörerna är. Vi vet t.ex. att planerarens och vi landskapsarkitekters roll i processen ser annorlunda ut idag än för några år sedan. Vilken är landskapsarkitekternas roll i planeringsprocessen? Hur stor effekt har vår yrkesroll på planeringens utfall?

En annan aspekt som jag nämner väldigt ytligt är det politiska maktspel som pågår i spelet om staden. Den representativa politiken är en del av detta politiska maktspel.

Hur påverkar egentligen denna representativa demokrati viljan att delta i planeringsprocessen?

Även medborgarnas roll i planeringsprocessen samt utveckling av olika metoder för brukarmedverkan är områden som bör studeras i fortsatta studier. Många medborgare känner att det inte är lönt att delta. Vi behöver nya och olika metoder för att kunna locka medborgarna att delta. Hur bygger vi upp detta förtroende?

En aspekt som jag inte lyft upp alls trots ett stort intresse för området är barnen och ungdomarnas roll i planeringen. Älvstaden hade som del i sin medborgardialog ett projekt som hette Unga i Älvstaden. Här lät de barnen vara med och framföra sina önskningar om den framtida visionen och strategierna. Barnen är vår framtid, vi måste involvera och engagera för att skapa en medvetenhet och en koppling till stadens framtida utveckling.

5.4 Avslutande reflektion

Målet utifrån inledande förord var att undersöka hur dagens planeringsprocess ser ut, dess aktörer samt medborgarnas möjlighet till påverkan. Insikterna under arbetsprocessen gång har varit många. Planeringsprocessen är komplex med många aktörer med olika intressen och mål. Det är ett maktspel på hög nivå där politik, makt och resurser samt förhållandet till övriga aktörer är avgörande faktorer för planernas utfall. Det finns många exempel idag där medborgarmedverkan stått i fokus, detta arbete visar bara på ett exempel i form av Älvstaden. Man kan där se att medborgardialog kan leda till ett ökat förtroende från medborgarna samt förhoppningsvis ett mer uppskattat slutresultat. Här krävs även ett engagemang från medborgarna. Den representativa demokratin har många gånger visat exempel på hur medborgaren fått en passiv roll, där de ser på den utveckling som sker i deras städer. Frågan är hur demokratisk vår planeringsprocess egentligen kan bli? Vad skulle hända om medborgarna fick en större roll i planeringsprocessen? Faktum är att det är svårt att förutse exakt vilken effekt ökad medborgarpåverkan skulle ha på vårt samhälle. Klart står dock att det politiska spel som styr dagens planeringsprocess ofta missgynnar de berörda d.v.s. människorna som lever och bor i våra städer.

6. Referenser

6.1 Tryckta källor

- Blücher, G. & Graninger, G. (red) (2006). *Planering med nya förutsättningar Ny lagstiftning - nya värderingar*, Stiftelsen Vadstena Forum.
- Byggforskningsrådet, Svenska kommunförbundet (2000) *Sambällsplanering med aktiva medborgare. Exempel från 16 kommuner*. Rapport T21:2000. Stockholm: Byggforskningsrådet
- Cars, G. (1992). *Förhandling mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Diss. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan
- Cars, G. & Strömberg, K. (2005). *Att göra sin röst hörd*. I: Frank, G. (red) (2005). *Spelet om staden* (s.205-218). Stockholm: Formas
- Cars, G. & Thune Hedström, R. (2006). *Nya villkor för den kommunala planeringen*. I: Blücher, G. & Graninger, G. (red) (2006). *Planering med nya förutsättningar Ny lagstiftning - nya värderingar* (s. 157-175) Stiftelsen Vadstena Forum.
- Fog, Hans, Bröchner, Jan, Törnqvist, Anders & Åström, Karsten. (1992). *Mark, Politik och Rätt: Om plan- och bygglagen i praktiken*. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Forsberg, G. (red) (2005). *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. Uppsala: Uppsala Publishing House
- Frank, G. (red) (2005). *Spelet om staden*. Stockholm: Formas
- Granberg, M. (2005). *Stadsplaneringen på entreprenad*. I: Frank, G. (red) (2005). *Spelet om staden* (s.137-144). Stockholm: Formas
- Hermelin, F. (2005). *Sambällsplaneringen och dess praktik i förändring*. I: Forsberg, G. (red) (2005). *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (s. 306-315). Uppsala: Uppsala Publishing House
- Khakee, A. (2000). *Sambällsplanering – Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur
- Khakee, A. (2006). *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen*. I: Blücher, G. & Graninger, G. (red) (2006). *Planering med nya förutsättningar Ny lagstiftning - nya värderingar* (s. 11-23), Stiftelsen Vadstena Forum
- Nilsson, K. (2001). *Planering för hållbar utveckling - Dilemman för kommunala översiktsplanerare*. lic.-avh. Kungliga tekniska högskolan
- Nyström, J & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder – en översikt*. 3 ed. Lund: Studentlitteratur
- Patel, R & Davidsson, B. *Forskningsmetodikens grunder – Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur
- Tonell, L. (2005). *Verkligheten bakom modellen*. I: Forsberg, G. (red) (2005). *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (s. 317-335). Uppsala: Uppsala Publishing House

6.2 Elektroniska källor

Boverket. (1996). *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. [online] tillgänglig via: http://www.boverket.se/Global/Lag_o_ratt/Dokument/aldre-planhandbocker/boken-om-detaljplan-1996.pdf [2013-05-08]

Boverket. (2012). *Lagens utveckling*. [online] tillgänglig via: <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Lagens-innehall-utveckling/> [2013-05-08]

Brorström, S. (2012). *Älvstaden – Lärdomar från vision- och strategiprocessen*. [online] tillgänglig via: <http://www.centraalvstaden.nu/wp-content/uploads/2012/08/%C3%84lvstaden.pdf> [2013-05-23]

Brorström, S. & Åström, J. (2012). *Medborgardialog Centra Älvstaden*. [online] tillgänglig via: http://www.centraalvstaden.nu/wp-content/uploads/2012/08/Dialograpporten_augusti-Sara-Brorstr%C3%B6m-UL-t-28-aug-2012.pdf [2013-05-23]

Centrala Älvstaden. (2012). *Vision Älvstaden*. [online] tillgänglig via: http://www.centraalvstaden.nu/wp-content/uploads/2012/11/Vision_%C3%84lvstaden_SV_web.pdf [2013-05-23]

Centrala Älvstaden. (2012). *Dialog om framtidens Älvstad*. [online] tillgänglig via: http://www.centraalvstaden.nu/wp-content/uploads/2012/10/Dialograpport_web.pdf [2013-05-23]

Landskapsarkitekturdagen. (2013). *Instant landscapes*. [online] tillgänglig via: <http://landskapsarkitekturdagen.se> [2013-05-10]

Nationalencyklopedin (NE), *Samhällsplanering*. [online] tillgänglig via: <http://www.ne.se/lang/samhallsplanering> [2013-04-23]

Regeringen. (2005). SOU 2005:77. *Får jag lov? – Om planering och byggande*. [online] tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/06/66/dc14b704.pdf> [2013-05-15]

Stenberg, J. (2013). *Medborgarens roll i planeringen – globalt och lokalt perspektiv*. I: Stenberg, J. Abrahamsson, H. Benesch, H. Berg, M. Castell, P. Corkhill, E. Danielsson, S. Fridén, A. Heed Styffe, R. Jadelius, L. Larberg, V & Tahvilzadeh, N. (2013). *Framtiden är redan här – Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling* (s.23-26). Göteborg: Majorna Grafiska AB, [online] tillgänglig via: <http://www.mellanplats.se/bok/> [2013-05-22]

Svensk författningssamling. (2010). SFS nr: 1974:152, *Statsskicketts grunder*, kap 1 § 1. [online] tillgänglig via: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskförfattningssamling/Kungörelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/#K1 [2013-05-22]

Sveriges kommuner och landsting. (2009). *11 Tankar om medborgardialog i styrning*. [online] tillgänglig via: http://brs.sk.se/brsbibl/kata_documents/doc39416_1.pdf [2013-05-08]